GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES
A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES BRASILEIRAS

Maria Clotilde Meirelles Ribeiro

GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES

A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES BRASILEIRAS

Salvador
Edufba
2009

À memória do meu querido pai.

Ser único e especial, cujo exemplo me ensinou a sonhar, mas também a agir
e a buscar alimentar o espírito com o conhecimento, sempre.

E a todos aqueles que acreditam e trabalham para fazer deste mundo um mundo melhor, lutando pelo reinado humano da justiça e da solidariedade.

Agradecimentos

Agradeço, inicialmente, e acima de tudo, à energia cósmica suprema que mantém em mim uma insaciável sede de conhecimentos e interesse em desbravar novos horizontes, o que me conduziu a uma nova trajetória de estudos e conhecimentos no campo das relações internacionais.

Mais particularmente, agradeço a algumas pessoas que contribuíram de forma direta para que minha dissertação, defendida em abril de 2008 no Programa de Mestrado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA-EAUFBA), fosse desenvolvida. Este livro, fruto deste trabalho acadêmico por mim produzido, traz aqui a sua essência.

Expresso aqui meu agradecimento ao professor-orientador e amigo, Carlos Milani, a quem muito devo pela sua orientação rica e motivadora, bem como suas sugestões e críticas, que me instigavam continuamente a reflexões. Sou grata ainda por ele ter reforçado em mim o entusiasmo pelo estudo dos temas internacionais, pela acolhida em seu grupo de pesquisas no LABMUNDO desde o ano de 2006, e ainda pelo seu convite para lecionar posteriormente no então recém-criado curso de Pós-Graduação de Relações Internacionais da UFBA, iniciativa promovida pelo LABMUNDO junto à EAUFBA.

Registro também meu agradecimento à Editora EDUFBA pela confiança em mim depositada.

Sou muito grata ainda aos gestores dos 72 municípios que participaram desta pesquisa, contribuindo com preciosas informações e dados subsidiadores para o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, destaco meu reconhecimento e amorosa gratidão à minha família que sempre me apoiou, acreditando nos meus sonhos.

O mundo é como a mão, e seus continentes, como os cinco dedos.
Cada dedo é diferente e único.
No entanto, só quando todos trabalham juntos é que tudo o que nossas mãos tocam têm êxito.

Dadi Janki, 2000.

Sumário

Prefácio

É para mim um prazer poder prefaciar o livro de Clotilde Ribeiro, já que fui seu orientador no mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA e pude testemunhar a sua dedicação pessoal e seu rigor acadêmico no tratamento de um tema ainda pouco desenvolvido nas agendas de pesquisa universitária no Brasil. De fato, não são todas as dissertações de mestrado que logram chegar ao estágio de publicação, o que reforça o mérito de Clotilde, bem como sua perseverança.

Do ponto de vista substantivo, como entender o tema da "paradiplomacia municipal" no campo das Relações Internacionais hoje? Por que esse tema se presta tão adequadamente a pesquisas também no campo da Administração e dos Estudos Organizacionais? Procurarei responder neste prefácio, muito embora brevemente, a esses dois questionamentos, ousando delinear algumas sugestões e pistas de pesquisa e ação nessa área, algumas delas provocadas pelo trabalho de Clotilde.

As Relações Internacionais são um campo de análise bastante conservador, ontológica e epistemologicamente. Sua visão ontológica ortodoxa é tradicionalmente centrada no Estado, concebido enquanto ator racional, exclusivo e monolítico, separado da sociedade e da economia, capaz de controlar suas fronteiras contra a emancipação de fluxos transnacionais de toda ordem. Sua alternativa heterodoxa rompe com o monopólio do político pelo Estado e se abre à geografia dos mais diversos fluxos (mormente comerciais, tecnológicos e financeiros) e à dinâmica das redes transnacionais (sociais e de ativismos políticos), porém, mantendo-as majoritariamente em uma lógica de formação de consensos amplos, de negociação multilateral e de constituição de foros públicos de debate. Há ainda pouco espaço intelectual nas Relações Internacionais para uma ontologia que desafie as relações frequentemente cordiais entre uma ortodoxia realista e uma heterodoxia liberal.

A nosso ver, essa ontologia do desafio e do ceticismo pode vir a nutrir o campo das Relações Internacionais a partir de teorias críticas que se fundamentem em uma filosofia da história emancipatória, uma visão não reificada na sociedade (e, concomitantemente, da economia, da política e da cultura), uma teoria conflitiva e ampliada do Estado e, portanto, em matrizes analíticas que

privilegiem a contradição argumentativa, que tenham o cuidado de não separar o que deve ser pensado em conjunto e que revelem as paixões e os poderes que nos governam à nossa revelia.[1] Do ponto de vista epistemológico, o racionalismo (objetivista e quantitativista) tem primado, na maioria das abordagens da política internacional, sobre o reflexivismo histórico-analítico, opondo inadequadamente estudos quantitativos e análises qualitativas.

Uma das subáreas das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa, somente muito recentemente, vem-se abrindo a novas agendas e novos atores. É assim que temas sociais, educação, cultura, direitos humanos, políticas de gênero, meio ambiente, internacionalização do comércio, entre outros aspectos, passam a integrar as pautas da política externa ao lado de itens mais tradicionais, tais como segurança nacional, cooperação militar e acordos intergovernamentais. Do mesmo modo, outros poderes além do Executivo, outros agentes burocráticos e agências públicas além do Itamaraty, mas também redes profissionais e de ativismo político, organizações não governamentais e movimentos sociais passam a demonstrar interesse, formar sua própria *expertise* e atuar direta ou indiretamente no campo das relações exteriores.[2] Essa participação crescente de novos atores sociais e econômicos (pluralização vertical) e de novas instâncias governamentais e burocráticas (pluralização horizontal) faz com que se ampliem os espaços burocráticos de definição da política externa no Brasil, podendo chegar, inclusive, a configurar uma prática de "diplomacia paralela" em relação à tradicional atuação do Itamaraty.[3]

É nesse contexto de diluição da fronteira entre o interno e o internacional que as ações externas implementadas por atores subnacionais ganham relevo,

[1] Nesse sentido, concordamos com Vladimir Safatle, quando afirma que a verdadeira experiência filosófica e intelectual é a do sobrevivente que se expõe mais audaciosamente a alguma forma de ameaça. Lembrando uma passagem da Odisseia, tão cara a Theodor Adorno, Safatle nos lembra que Ulisses pede a seus marinheiros que o amarrem ao mastro de seu navio, a fim de que possa ouvir o canto das sereias sem, contudo, deixar-se afogar por seu encanto e beleza. Isso porque o verdadeiro pensar seria uma aproximação arriscada com o que parece ter a força de nos suprimir e de destruir uma imagem do que seria, para nós, o ser humano. (Cf. SAFATLE, 2009)

[2] Lembro aqui a atual pesquisa sob coordenação da Professora Letícia Pinheiro, com apoio do CNPq, intitulada *Rede de Pesquisa Agendas e Atores de Política Externa*, analisando os processos de expansão, descentralização e fragmentação das agendas de política externa no Brasil e no mundo. Disponível em: http://wwwusers.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri.

[3] Ver o recente trabalho de Gonzaga da Silva, Specie e Vitale, (2010)

como parte de um processo de contínua internacionalização das políticas tradicionalmente concebidas como políticas públicas domésticas. No caso brasileiro (diferentemente do que ocorre na Espanha ou no Canadá, por exemplo), não se trata de um movimento de superação do Estado nacional que vise a pôr em xeque o seu papel na condução das agendas de política externa, nem a definir uma "identidade política de concorrência", mas sim da integração de alguns estados-federados e municípios brasileiros na conhecida dinâmica de diversificação dos atores internacionais e de descentralização horizontal das agendas de política externa. Por conseguinte, faz-se necessário estudar a paradiplomacia dos municípios brasileiros a fim de compreender criticamente a realidade movente da política mundial contemporânea. É claro, como bem demonstra Clotilde Ribeiro nesta obra, que ocorrem fricções organizacionais (e, provavelmente, políticas) entre as diferentes agências, nomeadamente quando se consideram as mudanças pelas quais passa o Ministério das Relações Exteriores com vistas a dotar essa instituição de autonomia e efetividade para responder aos desafios das relações internacionais desde o início dos anos 1990.

Quanto à Administração, sobretudo no que diz respeito a suas áreas de Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas, acreditamos que o tema da "paradiplomacia municipal" integra um amplo leque de objetos de estudo que podem enriquecer o olhar sobre os sentidos da "gestão internacional" nos dias de hoje.

Sabemos que a importância do estudo, pesquisa e formação em gestão internacional tem crescido significativamente no Brasil. Isso ocorre em função de vários fatores: o avanço da globalização da economia e a expansão comercial nos anos 1990; o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e de seu principal vetor de comunicação – a Internet; a maior proximidade entre indivíduos e organizações, propiciada pelo acesso frequente a informações sobre eventos internacionais graças à redução drástica dos custos de comunicação e transporte; o aumento do interesse dos cidadãos e da opinião pública por temas mundiais relativos ao meio ambiente, aos conflitos regionais, ao protecionismo comercial; as estratégias de internacionalização das redes, movimentos, ONGs e empresas; a crescente integração pela política externa brasileira de componentes culturais, comerciais, sociais e econômicos; a importância dada por entidades subnacionais a uma atuação internacional dinâmica e articulada, demonstrada, por exemplo, pela criação de secretarias de cooperação internacional em inúmeras capitais dos estados da federação brasileira, inclusive em Salvador.

Apesar da relevância que adquire o fenômeno da globalização nos dias atuais e da natureza estratégica de uma inserção internacional coerente por parte dos atores institucionais e das organizações nacionais e regionais, é conhecida a pouca atenção dada nos programas e currículos brasileiros à gestão internacional e às organizações internacionais pelas graduações em Administração, bem como seus programas de pós-graduação e programas de pesquisa. Ademais, no campo da Administração, a concepção de "gestão internacional" tem sido associada normalmente a negócios internacionais, excluindo, portanto, a gestão internacional praticada por redes e movimentos transnacionais, redes de cidades, mecanismos de internacionalização de entidades subnacionais (províncias, estados federados e municípios) e a própria renovação do multilateralismo, praticado por organizações internacionais, por exemplo, no campo da governança ambiental global. Portanto, acredito que trabalhos como o de Clotilde Ribeiro lançam um olhar fundamental sobre fenômenos organizacionais, processos decisórios e objetos políticos que participam da ampliação desse campo conceitual na área da Administração e da Gestão.

Carlos R. S. Milani

Introdução

Como as entidades subnacionais brasileiras, mais particularmente os municípios, vêm desenvolvendo suas estratégias de inserção no sistema internacional a partir dos anos 1990? Esta pergunta motivadora do presente estudo adquire um caráter profundamente instigante hoje, visto que, em função da nova lógica internacional, verifica-se uma tendência crescente da inserção internacional dos governos subnacionais propulsionada por fatores como o fenômeno da internacionalização da economia, a urbanização acelerada e os processos de integração regionais, entre outros. Os governos subnacionais, termo recorrentemente trazido no texto, referir-se-á tanto aos governos locais, os mais próximos dos cidadãos, ou seja, os municípios, no caso do Brasil, como aos governos regionais, que correspondem à instância imediatamente superior a esta.

De fato, motivados pelos desafios que a globalização impôs às economias nacionais e forçados pelo declínio das políticas centralizadas de desenvolvimento regional, bem como pela necessidade de inserção em redes formadas a partir dos regimes internacionais, os governos subnacionais se configuram como atores de presença internacional cada vez mais intensa e a gestão dos temas internacionais por essas instâncias de governos adquire crescente importância. Apesar disso, suas ações, ainda que tenham uma legitimidade democrática oriunda da sua representação política, não despertam tanta atenção da literatura (menos ainda as ações dos governos municipais), diferentemente do que já vem ocorrendo com as ações externas de empresas multinacionais e de ONGs.

Esta lacuna é justificada por Paquin (2004) sob duas perspectivas: primeiramente, porque ela se afasta das questões mais tradicionais ou realistas da teoria das relações internacionais, que entendem que a ação internacional destas entidades concerne essencialmente às questões de *low politics,* desinteressando-se, esta corrente, por tais ações, uma vez que o Estado guardaria o monopólio das verdadeiras questões internacionais. Por outro lado, as questões de política vista como interna sempre foram ignoradas pelos realistas em relações internacionais, assim como os especialistas em sociologia tradicionalmente se desinteressaram por questões de política externa. Não obstante tais visões, com o advento dos processos de globalização e o fim da Guerra Fria, estas perspectivas vêm sofrendo profundas mudanças.

O trabalho que aqui se abre com estas reflexões preliminares, insere-se no bojo das discussões polêmicas sobre os novos atores internacionais nos processos de globalização, focalizando as instâncias subnacionais de governo, de forma ampla, no que tange à visão geral e caracterização do fenômeno, mas, sobretudo, no que tange às peculiaridades da paradiplomacia dos municípios, distinguindo-a daquela realizada pelas instâncias de governos regionais e aprofundando a sua realidade no caso brasileiro.

No marco inicial, selecionado para os estudos que esta obra traz, ou seja, início da década de 1990, o sistema internacional apresentou mudanças de configuração já profundamente debatidas pela literatura, que sublinha a existência de uma "crise do sistema internacional" no contexto de um mundo que deixa de apresentar "polaridades definidas" com base nas duas grandes potências hegemônicas no mundo à época, os EUA e a URSS, e parte para uma realidade política global que poderia ser designada como um sistema de "polaridades indefinidas". Ora, este sistema com o qual a contemporaneidade convive é complexo e multiatorial, podendo-se entendê-lo como tendo nos Estados os seus centros nevrálgicos, mas havendo interação entre os diversos atores que nele agem. Neste contexto, várias abordagens, do final do século passado, começaram a conceber as grandes metrópoles como espaços estratégicos de poder na economia mundial, considerando-se que nelas ocorreria o manejo do sistema global. Dentro desta perspectiva, adquire sucesso o conceito de Sassen (2004), para a qual se desenha hoje no mundo uma "geografia distintiva de poder" que confronta os Estados nacionais, cujos contornos ainda se mostram imprecisos e de difícil previsibilidade, mas que é integrada por lugares estratégicos, que seriam as cidades mundiais, emergindo estas como uma nova geografia de centralidade. Os principais componentes desta nova geografia do poder seriam:

a) As tendências de dispersão global associadas com a globalização e a telemática, sublinhando aqui que uma proporção muito alta do comércio internacional é um comércio que ocorre dentro de grandes empresas multinacionais – de 40% a 60%, o que leva a um controle e monopólio da renda que trazem fortes implicações para a territorialidade e a soberania;
b) A dinâmica que conecta a dispersão das atividades econômicas com o aumento das funções centrais, produzindo uma economia espacial que se estende mais além da capacidade regulatória de um só Estado, deixando, porém, as funções centrais desproporcionalmente concentradas em territórios nacionais dos países desenvolvidos;

c) Os novos regimes legais privatizados, que emergiram para conduzir transações comerciais transfronteiriças, uma vez que as empresas que operam transnacionalmente necessitam assegurar as funções que tradicionalmente tem exercido o Estado na esfera nacional da economia, tais como garantir os direitos de propriedade e os contratos;

d) A crescente importância do espaço eletrônico, alertando que a digitalização de um número cada vez maior de atividades econômicas apresenta um desafio, não apenas ao aparato regulatório existente do Estado, mas também às instituições do setor privado que são cada vez mais dependentes das novas tecnologias.

Figura 1- Componentes da nova geografia do poder.
Fonte: Elaborado pela autora com base na visão de Sassen (2004)

Um aspecto complementar enfatizado por Borja e Castells (1997) e de forte relevância dentro da nova lógica internacional refere-se à importância que os governos locais ganham na definição dos rumos da política externa dos países, já que a implementação das decisões tende a ser cada vez mais descentralizada, assim como seus efeitos, passando então as municipalidades a funcionar

também como centros de decisão na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento.

Dados concretos reforçam ainda o importante papel das cidades. Um exemplo é a proporção do produto econômico gerado por estas, na maioria dos países, sendo superior à sua participação urbana no total da população nacional, a exemplo da Cidade do México que abriga 14% da população nacional e responde com 34% do PIB mexicano ou da Região Metropolitana de São Paulo que abarca 10% da população nacional e participa com nada menos que 40% do PIB brasileiro, situação similar à de Bangkok na Tailândia, a qual responde por 40% do PIB do país, porém concentra apenas uma parcela de 10% da população.
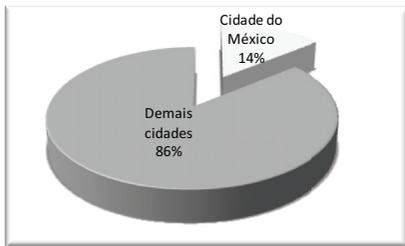
Gráfico 1- População Cidade México vs População do País
Baseado no UN-HABITAT, 2004
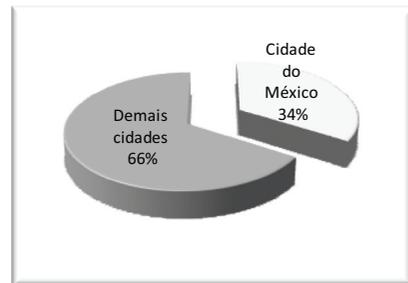
Gráfico 2 - PIB Cidade México vs PIB País

Gráfico 3 - População R. M. de São Paulo vs População do País.

Gráfico 4 - PIB R. M. de São Paulo vs PIB País

Nos EUA, prevê-se que, até o ano de 2050, mais da metade do crescimento populacional do país e dois terços do seu crescimento econômico ocorrerão em apenas oito áreas metropolitanas emergentes, como a megalópole Boston-Washington. Consoante Gaspar (2005), esses polos urbanos unidirecionais, chamados de "cidades mundiais" ou "cidades-regiões" com complexas redes de

empresas, são lugares estratégicos para a produção de funções especializadas na economia política internacional. Acrescenta-se ainda que as cidades, especialmente as maiores dentre elas, geram índices mais elevados de produtividade e maior renda *per capita* nos territórios onde estão inseridas, detendo assim uma participação decisiva na contabilidade dos países nos quais estão localizadas (UN-HABITAT, 2004).

Um ponto importante a ser também discutido, refere-se às novas formas de gestão e um novo tipo de Estado local que começa a surgir no atual marco de atuação para as cidades, entrando em crise o modelo de gestão tradicional burocrático e começando a surgir modalidades inovadoras de gestão urbana frente à nova agenda construída pela necessidade de operar em contextos internacionalizados, globalizados e regionalizados. A "nova agenda urbana" agrega temas, problemas, desafios e modalidades de gestão, alterando também a escala espacial de atuação das cidades. Incorpora-se ainda uma nova articulação público-privada, uma maior associatividade horizontal dos municípios entre si, novos papéis econômicos e sociais e introduz-se o conceito de "planejamento estratégico urbano" como um modo de gestão que se estabelece, com base em um acordo coletivo de uma visão estratégica do futuro da cidade em um cenário desejado, e com definições de caminhos para alcançá-lo. Agrega-se aqui um conceito inovador na gestão urbana, a projeção internacional das cidades, o qual cria conteúdo, metas e espaço institucional próprio, fenômeno que vem tendendo a se generalizar recentemente, nos últimos anos, apesar de se saber que algumas cidades já desempenharam antes, ou ainda possuem hoje, um papel protagonista no cenário mundial particularmente as chamadas cidades globais.

Vale lembrar que o padrão da gestão local, adotado até então, fazia dos governos locais apenas meros executores de obras públicas, provedores de serviços básicos e reguladores da vida comunitária, pelo que abordar a problemática urbana a partir da sua dimensão internacional não tinha sentido, inclusive porque o paradigma dominante das relações internacionais supunha uma separação entre o âmbito internacional e o doméstico, e, no sistema internacional, os únicos atores públicos globais eram os Estados-Nação. Para Romero (2004), esta situação vem sofrendo uma profunda transformação, em cuja base encontram-se diversos processos que conformam o novo marco, dentre eles o avanço nos processo de integração regional que faz com que as políticas urbanas não se satisfaçam mais hoje com uma visão de gestão limitada às fronteiras locais ou nacionais, pois os governos locais enfrentam o desafio de dar resposta à matriz de oportunidades e ameaças decorrentes do entorno imediato de integração regional.

Figura 2 - O novo marco de atuação para as cidades.
Fonte: Elaborado pela autora com base na visão de Romero (2004).

Diante da realidade contemporânea na qual as localidades vêm redefinindo seu papel internacional, regional e mesmo nacional, torna-se de interesse aportar aqui a categorização das cidades, segundo a amplitude de suas funções na economia-mundo, conforme a consolidação da definição de alguns autores trazida por Rochefort (2002). Tal categorização mostra-se interessante, pois aponta para fortes distinções no *modus operandi* dos distintos tipos de cidades na busca da sua inserção internacional, como posteriormente este trabalho discutirá. Sob esta visão, no topo, estariam as “cidades globais”, concentrando as matrizes das maiores empresas e controlando as finanças internacionais (para muitos autores, com uma nova forma de dominação sobre os territórios dos países do sul); na segunda posição hierárquica estariam as “grandes metrópoles internacionais”, centros de atratividade de convergência mundial, enquanto, na última posição, estariam cidades nas quais a função internacional constitui apenas um elemento no contexto de outras atividades mais ligadas ao espaço nacional e regional, tratando-se especialmente de intermediação dos verdadeiros polos da economia mundial. (Figura 3)
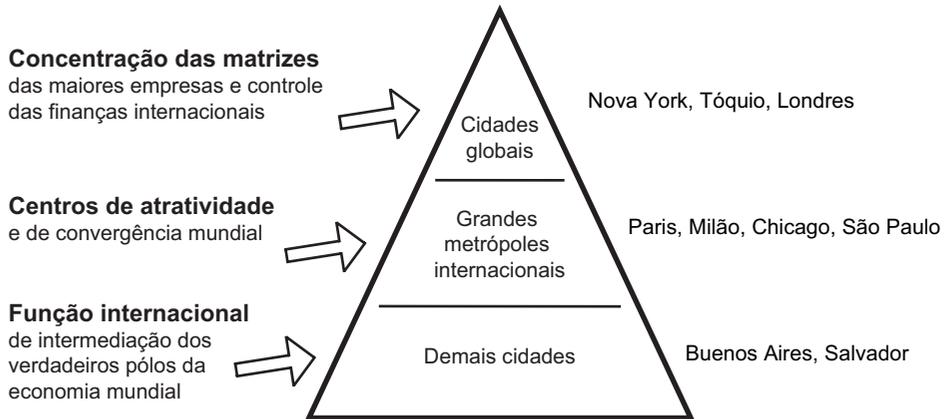
Figura 3 - Categorias de metrópoles segundo a amplitude de suas funções na economia-mundo. Elaborado pela autora com base na perspectiva de Rochefort (2002)

Uma reflexão frente às diferentes realidades, hoje deflagradas por categorias distintas de cidades, identifica que paradoxalmente, ao lado do crescente poder e riqueza produzida nos grandes centros econômicos urbanos, dentro de um processo de globalização comandado por nações hegemônicas e corporações transnacionais líderes aí instaladas, associado a um flagrante processo de urbanização acelerada, existem graves desequilíbrios nas cidades – mesmo naquelas de países ricos. Evidências contundentes de superpopulação, pobreza e desigualdade, fragmentação do tecido urbano e precarização do trabalho, produzem um caótico panorama de desagregação social, jamais antes constatado. Nesta mesma linha de pensamento, o relatório do UN-Habitat 2006, alerta que este processo de urbanização acelerada, com consequente pobreza e precarização das condições de vida nas cidades, leva o mundo a viver em uma "bomba-relógio social urbana", que trabalha surdamente no tabuleiro de xadrez geopolítico contemporâneo, destacando:

> Houve um tempo em que a pobreza rural era a face mais comum da miséria. Hoje, a pobreza urbana é tão intensa quanto esta, e com a maioria das pessoas no mundo vivendo nos centros urbanos e nas grandes cidades, os problemas vêm crescendo de forma ainda pior. (UN-HABITAT, 2006, p. 10, tradução nossa)[1]

[1] There was a time when rural poverty was the most common face of destitution. Today, urban poverty is just as intense, and with most people in the world living in towns and cities, the problems have grown worse.

E este quadro não promete atenuar-se. De acordo com dados e previsões populacionais das Nações Unidas (2008), e analisando a série histórica da urbanização no mundo, verifica-se que o ano de 1950 exibiu um índice de urbanização global de 29,1%, aumentando para 49,4 % em 2007, e com previsões que indicam que este índice atingirá a casa dos 59,2% em 2025, e 69,6% em 2050, sendo que a maioria destes graves índices estaria localizada em grandes concentrações demográficas no Terceiro Mundo. Um exemplo contundente é o de Lagos, cidade mais populosa da Nigéria, uma megacidade cuja região metropolitana possui 15 milhões de habitantes e apresenta uma taxa anual de crescimento da ordem de 6% a 8%, ou seja, mais de dez vezes superior ao índice de crescimento populacional urbano de Nova York ou de Los Angeles. Contudo, Lagos opera um exíguo orçamento anual em torno de 25% do orçamento da cidade de Johannesburg, capital da África do Sul, cuja população situa-se no patamar de apenas um sexto da capital nigeriana.

Conforme a UN-Habitat (2008) dados comparativos da população urbana hoje e aquela projetada para as diversas regiões do mundo em 2050, confirmam que é nas regiões mais pobres que se apresentam as maiores taxas de crescimento da urbanização, o que já prenuncia um acirramento do quadro das problemáticas urbanas nestas regiões, uma vez que aí reside o maior despreparo para absorver este processo, acolher todo o contingente humano que nela chega, promover emprego e um mínimo de dignidade de vida ao indivíduo oriundo do campo (Gráfico 5).

O paradoxo se confirma ainda quando se constata uma taxa de crescimento anual de urbanização nas mais desenvolvidas cidades do mundo da ordem de 0,75%, enquanto a região da África subsaariana exibe a alarmante taxa de 4,58% a.a de crescimento e o sudeste asiático, ocupa o segundo lugar do *ranking* mundial de crescimento urbano em região com um percentual de 3,82% ao ano. Desta forma, a perspectiva de agravamento drástico da exclusão social mostra-se hoje de extrema preocupação para os poderes públicos, preponderantemente nas regiões menos desenvolvidas. Um dado mundial, que não favorece a situação apontada, é que já em 2008 a população urbana ultrapassou a barreira dos 50% da população global, e, o que é ainda mais grave, um terço desta população urbana vive em precárias condições de vida e sem acesso à saúde, ao saneamento básico e à educação.
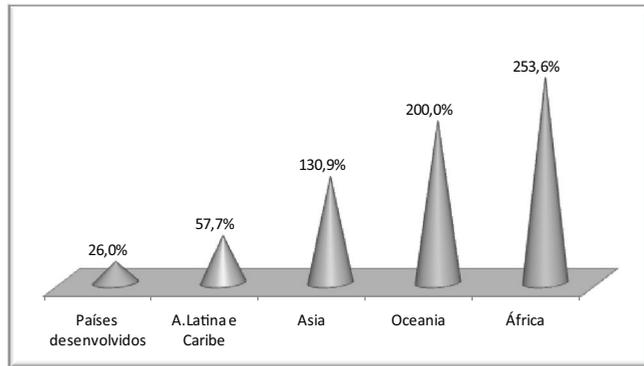
Gráfico 5 - Previsão de taxa de crescimento da urbanização entre 2005-2050 (em %)
Fonte: *The 2007 Revision and World Urbanization Prospects*

As projeções da taxas médias de urbanização mundial indicam que, entre 2007 e 2050, as áreas menos desenvolvidas apresentarão um crescimento médio da população urbana de 53%, enquanto a previsão média das regiões mais desenvolvidas estará no patamar de 15,6% e a média global prevista no patamar de 40,9% para este mesmo período, quadro impressionante que acena um incremento assustador da atual assimetria entre as regiões e os povos.
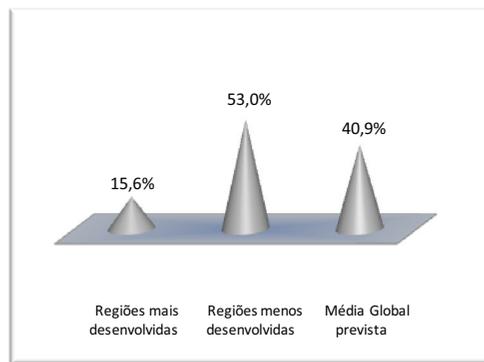
Gráfico 6 - Previsão média de crescimento da urbanização (2007-2050)(em %)
Fonte: *The 2007 Revision and World Urbanization Prospects*

Buscando entender o surpreendente crescimento das megacidades (mais de 10 milhões de habitantes) nos países em desenvolvimento, Gaspar (2005) explica que este decorre da dinâmica demográfica associada à queda das taxas de mortalidade em contraste com as elevadas taxas de natalidade, junto com

migrações intensas do campo para a cidade. Neste panorama – e tendo-se como "pano de fundo" a continuidade da expansão da produção capitalista mundial atual pós-moderna e a carência de políticas voltadas para a redução dos desequilíbrios em um ambiente de forte instabilidade sistêmica – produz-se acelerada dinâmica no ranking populacional, bem como promove-se o surgimento de novas megacidades, conforme a figura a seguir elucida. Nela constata-se que em um período pouco maior que quinze anos, sete cidades ascendem ao patamar de megacidades, todas elas situadas nos continentes africano e primordialmente asiático, quais sejam: Kinshasa (capital da República Democrática do Congo – África), Jakarta (capital da Indonésia), Guangzhou (cidade da província de Guangdong – China), Lahore (província do Punjab – Paquistão), Chennai (capital do estado de Tamil Nadu – Índia) e Shenzhem (cidade da República Popular da China). Esta última, tendo sido inicialmente uma pequena aldeia de pesca nos anos 1970, apresentou um extraordinário crescimento populacional da ordem de mais de 2.000% em 25 anos, em decorrência de investimentos estrangeiros que promoveram a implantação de importante parque industrial na região, elevando-a ao patamar da região economicamente mais dinâmica da China.

	2007	População (Em milhares)
1	Tokyo	35.676
2	Mexico	19.028
3	New York	19.040
4	São Paulo	18.845
5	Mumbai	18.978
6	Delhi	15.926
7	Shangai	14.987
8	Kolkata	14.787
9	Buenos Aires	12.795
10	Dakha	13.485
11	Los Angeles	12.500
12	Karachi	12.130
13	Rio de Janeiro	11.748
14	Osaka-Cobi	11.294
15	Cairo	11.893
16	Beijing	11.106
17	Manila	11.100
18	Moscou	10.452
19	Instambul	10.061

	2025	População (Em milhares)
1	Tokyo	36.400
2	Mumbai	26.385
3	Delhi	22.498
4	Dakha	22.015
5	São Paulo	21.428
6	Mexico	21.009
7	New York	20.628
8	Kolkata	20.560
9	Shangai	19.412
10	Karachi	19.095
11	Kinshasa	16.762
12	Lagos	15.796
13	Cairo	15.561
14	Manila	14.808
15	Beijing	14.545
16	Buenos Aires	13.768
17	Los Angeles	13.672
18	Rio de Janeiro	13.413
19	Jakarta	12.363
20	Instambul	12.102
21	Guangzhou	11.368
22	Osaka-Cobi	11.368
23	Moscou	10.526
24	Lahore	10.512
25	Shenzhen	10.196
26	Chennai	10.129

Figura 4 - Megacidades – Realidade em 2007 e dinâmica prevista para 2025
Fonte: Adaptada do Relatório UN-Habitat The state of the World's Cities 2008/2009

Após percorrer de forma ampla a realidade mundial contemporânea, o foco de análise segue agora para a questão urbanização no Brasil, onde se constata que a realidade não é menos crítica. Nos últimos 50 anos, a população das cidades brasileiras passou de 12 milhões para 130 milhões de pessoas (DUPAS, 2007), em um dos maiores processos de deslocamento populacional da história mundial, em virtude da mudança do padrão tecnológico no campo e da dinâmica demográfica. Vale destacar aqui as palavras do autor:

> Essa migração originou principalmente os cinturões de pobreza urbanos, em especial os metropolitanos, constituindo imenso estoque de reserva de mão-de-obra não-qualificada e mal acomodada no subemprego. A face da pobreza no Brasil passou a ser predominantemente metropolitana. (DUPAS, 2007, p. 14)

A situação mostra-se ainda mais preocupante frente à projeção do índice de urbanização para o Brasil para os próximos anos até 2030, conforme dados das Nações Unidas (UN-HABITAT, 2007).
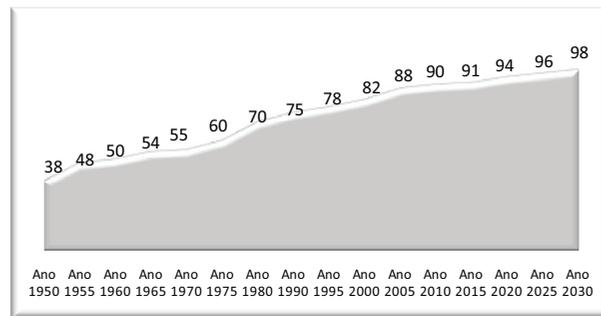
Gráfico 7 - Tx Urbanização Brasil (%) (1950-2030)
Fonte: Elaborado pela autora com dados do Programa das Nações Unidas para Assentamentos. (UN- HABITAT, 2007)

Na esteira destes estudos, outro aspecto crítico consequente da globalização e acirrado com a urbanização crescente refere-se às questões de desemprego estrutural e emprego informal, constatadas cada vez mais nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento e ressaltadas por Dupas (2007). Seus estudos apontam que os problemas enfrentados pelos países centrais são insignificantes, se comparados aos efeitos da nova lógica das cadeias produtivas nos países em desenvolvimento, uma vez que nestes, a renda está diretamente associada ao trabalho, já que quase inexistem políticas de *welfare*.

Argumenta ainda que a nova lógica das cadeias globais afeta a qualidade e a quantidade da oferta global de empregos de maneira complexa, cujas principais tendências seriam, dentre outras, a redução da geração de empregos

qualificados e formais por investimento direto adicional, bem como a interrelação entre agentes econômicos formais e informais.

Por outro lado, em países como o Brasil,

> O processo de internacionalização da economia local – com contínuas aquisições de empresas nacionais por transnacionais e com velocidade das privatizações – torna muito rápida a incorporação de padrões de produtividade global, afetando fortemente a lógica dos empregos locais. (DUPAS, 2007, p 132)

De fato, os estudos do autor sobre a dinâmica dos empregos nas metrópoles brasileiras, a partir de 1985, demonstram uma explosão do trabalho informal nestas áreas. Não se pode esquecer, contudo, que a questão da informalização do trabalho é uma tendência mundial, consequência direta dos processos de globalização, apesar de evidenciar contornos mais dramáticos nos países periféricos, o que é corroborado pelos estudos da UN-Habitat que trazem importantes dados sobre economia informal em regiões e países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (Gráfico 8). O caso do Benin, por exemplo, mostra-se impressionante, com uma taxa de 93% de empregos informais, assim como a Índia, com 83%, seguido de perto pela Indonésia, com 78% de informalidade nas relações de trabalho. O Brasil, México e Peru apresentam, respectivamente, taxas de 60%, 55% e 54% de empregos informais não qualificados, enquanto os continentes africano, asiático e latino-americano apontam para taxas médias de 72%, 65% e 51% respectivamente, confirmando a dramaticidade exacerbada nos países periféricos.
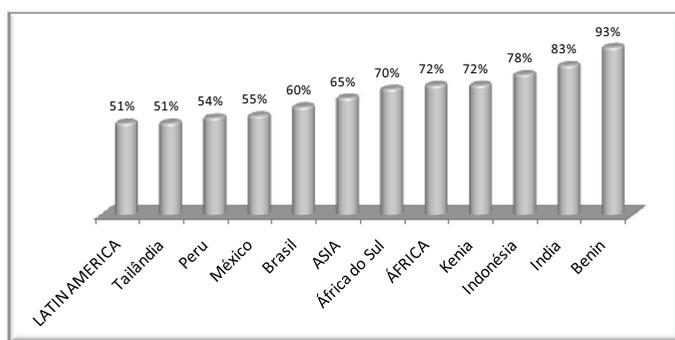
Gráfico 8 - Percentual da economia informal (emprego não agricultural)

O panorama contundente mostra que os processos de globalização das economias e de privatização da infraestrutura pública, apesar de trazerem vários benefícios à eficiência econômica, têm gerado uma tendência mundial de aumento do desemprego formal e crescente flexibilização da mão de obra. Como consequência, os governos acabam inevitavelmente pressionados a garantir certa proteção social às crescentes populações carentes, o que paradoxalmente é incoerente com seus recursos orçamentários fragilizados pela meta imperiosa de contenção dos déficits. Como Dupas (2007) alerta, o não atendimento a essas expectativas tem gerado progressivo aumento da dissonância entre populações e governos, o que desde já acena para possíveis impactos futuros, não desprezíveis. Apesar da visão otimista de alguns autores, a exemplo de Borja e Castells (1997), Dupas (2007) adverte que há boas razões para preocupações quanto ao futuro do emprego no mundo, em especial nos países periféricos.

> O contínuo avanço tecnológico, hoje definido basicamente pelo setor privado, não parece garantir que as sociedades futuras possam gerar – unicamente por mecanismos de mercado – postos de trabalhos, ainda que flexíveis, compatíveis em qualidade e renda com as necessidades mínimas dos cidadãos. (DUPAS, 2007, p. 155)

Dentro deste panorama, mais um problema não negligenciável deve ser percebido, o qual consiste no crescimento da percepção das sociedades de que o novo modelo global de produção agrava a exclusão social. E o que parece ainda mais grave é o posicionamento das grandes corporações mundiais, cujo papel mostra-se restrito a melhorar a competitividade para crescer e remunerar seus acionistas e, a partir daí, manter os empregos possíveis, usando, quando for o caso, o *low-wage* (DUPAS, 2007) dentro da lógica de suas cadeias produtivas.

Assim, diante de evidências múltiplas das problemáticas enfrentadas pelas cidades na atual lógica do sistema internacional, nada mais clara que a necessidade premente de mobilização dos governos subnacionais, objetivando atenuar os efeitos dramáticos dos processos globalizatórios no território. A paradiplomacia, aqui considerada como uma das expressões da atuação internacional de governos subnacionais, é a nítida expressão dessa necessidade, e os muitos conclames em conferências mundiais evidenciam esta realidade (a exemplo das conferências sobre desenvolvimento urbano das Nações Unidas), por meio das fortes e contínuas reivindicações promovidas para que os governos das cidades possam administrá-las no contexto mundial, ainda que o marco constitucional federativo não as conduza a este papel, reservado até então ao Estado-Nação.

> [...] o crescimento urbano, o aumento da pobreza, a concentração da população, e as atividades espacialmente não planejadas têm exacerbado as complexidades da administração urbana. Há uma lacuna institucional e de capacidades gerenciais na implementação de medidas atenuadoras da pobreza e melhoria das favelas no corpo cívico urbano. Os governos das cidades precisam ser autorizados a ter as capacidades e habilidades para administrar terceirização de serviços, parcerias público-privadas para desenvolvimento de infraestrutura, serviços efetivos de entrega e programas amenizadores da pobreza. (UNI-HABITAT, 2007, p. 14, tradução nossa)[2]

O contexto acima mostra que a paradiplomacia é inegavelmente, hoje, um fenômeno de envergadura mundial, resultando na sua maior relevância em termos de pesquisa, não apenas em função do contexto atual marcado pela globalização econômica, política, social e cultural e dos impactos críticos destes decorrentes sobre o território, mas também pela propensão contemporânea do acirramento de forças dirigidas para uma maior integração no plano mundial. O fenômeno adquire ainda uma maior expressão e interesse de estudos, uma vez que também afeta a soberania do Estado nacional. No caso do Brasil, Rodrigues (2004) indica que, devido ao dinamismo das suas cidades, a tendência, a longo prazo, é que a ação internacional destas se torne um dos principais fenômenos de diplomacia no país, apesar da principal forma de diplomacia federativa ser, ainda hoje, aquela desenvolvida pelo Estado (União Federal). O autor defende que a paradiplomacia pode ser uma ferramenta de incorporação e integração dos diferentes níveis da federação brasileira ao sistema internacional, contribuindo para a redução das disparidades regionais e para o fortalecimento da integração nacional.

Frente ao panorama traçado e à expressiva importância do tema, o objetivo central do estudo aqui apresentado é conhecer e analisar as estratégias de inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros na esfera municipal, promovendo preliminarmente uma visão geral do fenômeno paradiplomático no seu arcabouço teórico, e apresentando algumas linhas gerais e distinções verificadas nos vários continentes. A partir daí, será construído um panorama da paradiplomacia dos principais municípios das distintas regiões do país e, com este intento, a obra apresenta a pesquisa realizada pela autora, a qual se constitui no primeiro estudo de amplo alcance realizado sobre a paradiplomacia contemporaneamente no Brasil. Este focalizou as atividades externas

[2] [...] urban growth, mounting poverty, population concentration, and unplanned spatial activities have exacerbated the complexities of urban administration. There is lack of institutional and managerial capacities in implementing poverty alleviation and slum upgrading in urban civic bodies. City Governments should be enabled to have the capacities and skills to administer service outsourcing, publicprivate partnerships for infrastructure development, effective services delivery and poverty alleviation programmes. (UNI-HABITAT, 2007, p. 14)

desenvolvidas por 72 municípios, analisando o período que se inicia em 1990 até primeiro trimestre do ano de 2008, ouvindo os gestores responsáveis pelas relações internacionais no sistema destas prefeituras.

Os municípios foram selecionados com base em critérios não apenas populacionais e econômicos, mas também em outros aspectos considerados pela autora como propulsores para a ação internacional municipal (Quadro 1), identificando aqueles que atendiam a, pelo menos, um destes critérios (ver relação completa dos municípios no capítulo 2). A estruturação deste livro segue aquela adotada na pesquisa empreendida: primeiramente traz o mapeamento das atividades paradiplomáticas desenvolvidas pelos 72 municípios selecionados, e, em um segundo momento, apresenta o estudo de caso realizado sobre a atividade paradiplomática do município de Salvador-Ba, onde a autora acompanhou e analisou o processo de criação e implantação da sua estrutura voltada para as relações internacionais, cobrindo o período do triênio março 2005-março 2008, quando se encerrou a pesquisa.

Ser capital de Estado brasileiro;
Apresentar volume populacional não inferior a 500 mil habitantes[1];
Ser sede ou importante cidade de região metropolitana;
Possuir centro universitário de relevância nacional;
Ser cidade histórica/com vocação turística de visibilidade internacional;
Ser município fronteiriço de importância regional e estratégica;
Apresentar decisores com presença em eventos específicos voltado para as RI;

Quadro 1 - Critérios adotados na seleção dos municípios para a pesquisa
Base: IBGE (2000). (RI – Relações Internacionais)

Na conclusão, o estudo apresenta elementos que pretendem contribuir ainda para o aumento do interesse sobre a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, fomentando novas pesquisas no campo – que, vale sublinhar, dialogam com distintas áreas do conhecimento, a exemplo das Ciências Políticas, Sociais, Econômicas, Administrativas e Jurídicas, além das Relações Internacionais.

A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia

Uma visão introdutória do conceito

A paradiplomacia, vista como o fenômeno social da inserção internacional de entidades subnacionais (tanto no nível dos governos municipais, quanto dos governos regionais, instâncias imediatamente superiores) ainda que historicamente recente e mais relevante no período pós-Guerra Fria, representa certamente uma profunda mudança no campo de estudos da política externa e das relações internacionais. Diversas abordagens contemporâneas propõem descrições distintas para o fenômeno paradiplomático, que vão desde "uma pálida imitação da verdadeira e única diplomacia" operada pelos Estados soberanos, a um fenômeno de fraca intensidade, ou ainda a uma política externa de segunda ordem. O neologismo paradiplomacia surge na literatura científica nos anos 1980, servindo para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização. Zabala (2000) acrescenta que o neologismo paradiplomacia "nasceu" de forma "inocente e empírica" no campo da política comparada de estados federados e da teoria renovada do federalismo, especificamente na literatura norte-americana, em que o prefixo "para" designaria além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação "diplomática" dos governos subnacionais.

Frente à diversidade de visões diante do referido fenômeno político-social e do uso de termos que o representem, vale notar que a paradiplomacia não foi o primeiro conceito a representar o movimento de inserção internacional de entidades subnacionais. Ao que parece inicialmente foi utilizado o conceito de "microdiplomacia" por Ivo D. Duchacek da City University of New York, o qual posteriormente adota o termo "paradiplomacia", cujas evidências indicam que foi cunhado por Panayotis Soldatos, acadêmico da Universidade de Montreal (PAQUIN, 2004; ZABALA, 2000). Soldatos e Duchacek (2001) corroboram a

ideia de que o conceito de paradiplomacia representaria as atividades internacionais de entidades subnacionais.

Já nos idos de 1987, a palavra paradiplomacia ganha um uso diverso daquele proposto por Soldatos e adotado por Duchacek, a partir da nova abordagem de Der Derian (FARIAS, 2000). Este, considerando o Estado como único ator a desenvolver uma diplomacia, assume a palavra paradiplomacia como uma forma de diplomacia não governamental, não importando se for central ou não central, o que significaria qualquer tipo de atividade internacional de caráter não governamental de atores não estatais, incluindo-se aqui corporações transnacionais, organizações internacionais de trabalho, comunidades religiosas, ONGs, *lobbies* internacionais, associações científicas, entre outras possibilidades de atores internacionais. Neste trabalho não será adotado o termo paradiplomacia com o sentido trazido por Der Derian.

Há também estudiosos que contestam o uso do termo paradiplomacia. Alguns preferem falar de outros conceitos, a exemplo de microdiplomacia; outros definem o que seria uma diplomacia dos Estados federados; alguns focalizam o conceito de diplomacia de “múltiplas vias”, enquanto há autores que descrevem o que seria uma diplomacia de múltiplas camadas. Entre autores que contestam o conceito de paradiplomacia, encontra-se Hocking (2004), professor de relações internacionais na Loughborough University no Reino Unido, para o qual os conceitos de paradiplomacia e de protodiplomacia foram criados para reforçar os elementos de conflituosidade existentes entre o governo nacional e os governos subestatais, o que, na sua visão, seria um erro, uma vez que existem imperativos de cooperação entre as duas esferas de governo, ainda que também existam tensões junto ao centro, já que os níveis subnacional, nacional e internacional estão entrelaçados muitas vezes com interesses distintos. Nesta abordagem, a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado, devendo, ao contrário, ser considerada como um sistema, em que se imbricam os atores no seio da estrutura estatal, mudando os atores em função dos interesses e da sua capacidade de operar em um ambiente de múltiplas camadas.

Nesta perpectiva, opta o autor por utilizar o termo “diplomacia de múltiplas camadas” ou “diplomacia catalítica”.

Frente à atividade dos atores da paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, na maioria das vezes superiores aos recursos dos Estados soberanos, pode-se considerar que se trata de um fenômeno de caráter tanto intensivo, como extensivo e permanente, delineando uma mudança estrutural na lógica do sistema internacional. Desta forma, a paradiplomacia não pode ser vista como

um fenômeno episódico, ainda que se constate a existência de encerramentos de algumas representações internacionais de províncias, e também de alguns governos subnacionais terem decidido por fim à sua política externa. Estudos recentes de muitos autores entendem que o fenômeno possui um caráter evolutivo, já que a realidade empírica vêm evidenciando que apenas o nascimento das ações paradiplomáticas ocorre em caráter pontual, para em seguida, racionalizar-se e tornar-se uma política de fato institucionalizada nos entes subnacionais e globalizada de forma efetiva. Pode-se aqui trazer exemplos deste processo evolutivo paradiplomático, como o caso do Quebec, província canadense fortemente ativa já há quarenta anos em relações internacionais, e a Catalunha, região autônoma na Espanha, há aproximadamente vinte anos com atuação paradiplomática intensa.

A investigação do copioso debate que vem tomando corpo atualmente sobre a mobilização internacional das entidades subnacionais, bem como o acompanhamento das pesquisas empíricas na área são decisivos para denotar a veemente importância do fenômeno paradiplomático, pois além dos seus atores exercerem cada vez mais influência sobre a política internacional contemporânea, sua ação toca todos os domínios no plano internacional, incluindo questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, além de também desempenhar um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros.

Por fim, frente à amplitude do conceito até então trazido, e as características centrais da paradiplomacia com tão relevante magnitude hoje, inevitavelmente emerge a questão quanto às principais razões que propulsionam a crescente evidência deste fenômeno no mundo pós Guerra Fria. Por que então, os entes subnacionais estariam envidando frenéticos esforços na busca da sua inserção internacional?

De fato, a mobilização externa dos governos subnacionais pode aportar-lhes diversos benefícios e soluções para as problemáticas vivenciadas no panorama aqui traçado da nova lógica internacional, frente ao que os autores em sua maioria, demonstram consenso. Há autores que defendem que as duas principais vantagens deste envolvimento são o aporte de benefícios econômicos, que se estenderiam para o governo central como um todo, além do fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional. As divergências eventuais entre os governos subnacionais e o governo central são vistas, neste caso, como naturais numa democracia. Outros autores acrescentam que a inserção internacional

dos entes subnacionais, em especial de cunho econômico, pode contribuir para a diminuição de desigualdades regionais e ser benéfica para a Nação como um todo, desde que sejam preservadas as diretrizes da política externa brasileira e haja coordenação entre os estados-federados.

A paradiplomacia municipal *versus* regional: distinções principais

Um ponto fundamental a ser ora destacado, refere-se ao enfoque do termo paradiplomacia e os distintos níveis de ação no plano internacional oriundos de entes subnacionais, ou seja, situados abaixo do ente central de governo. Em função das características peculiares, e prerrogativas próprias a cada nível de governo, o fenômeno paradiplomático apresenta-se com "uma moldagem própria", em cada um destes, quando analisado frente às suas várias dimensões, o que será feito na sequência neste trabalho.

Quando do surgimento do termo paradiplomacia, os responsáveis por cunhá-lo dedicaram-se ao estudo dos Governos Não Centrais (GNCs) em geral. Focalizavam assim, tanto a atuação internacional dos governos locais – aqueles mais próximos do cidadão (que normalmente recebem nomes como municípios, *ayuntamento*, intendência etc...), como de entes subnacionais regionais, instância de poder imediatamente superior à primeira, também chamada de nível intermediário de poder, e que adquire nomes diversos, conforme o país e regime de governo sob o qual se assenta. Incluem-se aqui as províncias (Canadá, Argentina), estados federados (Brasil, EUA), regiões (Bélgica, França), comunidades autônomas (Espanha), *lander* (Alemanha, Áustria) e cantões (Suíça), entre outros.

Os países federados foram os primeiros que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia (seguidos de estados unitários europeus). Foram iniciativas de caráter paradiplomático que levaram as províncias canadenses, os Estados americanos, os *lander* alemães e os cantões suíços a intensificar sua presença internacional a partir dos anos 1960, sendo seguidos pelos *lander* austríacos, as regiões e as comunidades belgas, os estados australianos, as comunidades autônomas espanholas e as regiões francesas.

Frente às instâncias aqui referidas, é importante notar qual será o enfoque paradiplomático do texto. Ao fornecer uma visão do conceito, aportando aspectos teóricos do fenômeno, a abordagem deste capítulo focalizará aspectos das várias entidades cujo poder legitimado situa-se abaixo da esfera central de poder, pontuando *pari passu as* especificidades que se mostram presentes nos governos municipais e/ou nos governos regionais, ou seja, em instâncias no

nível imediatamente superior. Posteriormente, nos capítulos subsequentes, em que será apresentado o trabalho empírico realizado pela autora, o enfoque será dirigido exclusivamente para os entes locais, representados pelos municípios brasileiros, foco da presente pesquisa.

Uma distinção esclarecedora é feita por James Roseneau, que identifica os atores "livres de soberania" (*sovereingty-free*), distinguindo-os daqueles "condicionados pela soberania" (*sovereignty-bound*). Subsidiada por esta distinção, Salomón (2007) ressalta que os governos subnacionais municipais e os regionais, ou de nível intermediário, são ambos atores mistos, isto é, combinam características de atores livres e condicionados pela soberania, porém em diferentes proporções. Portanto, a distinção prioritária entre estes seria o grau em que estão condicionados pela soberania, sendo os atores locais municipais mais livres de soberania que condicionados, e vice-versa. Os atores condicionados pela soberania são basicamente os governos centrais, que devido às obrigações inerentes ao exercício da soberania, estão obrigados a ocupar-se, em maior ou menor medida, da multiplicidade de questões pertencentes à agenda global e a distribuir seus recursos e energias para abordar essas questões, possuindo assim uma capacidade muito limitada de eleição dos temas da sua agenda de governo.

Frente à sua condição, a realidade empírica, trazida pelas contribuições de estudiosos do fenômeno paradiplomático, indica que os governos municipais utilizam instrumentos, bem como possuem uma agenda externa, ou seja, temas prioritários para tratamento, e motivações para atuação internacional mais próximas aos atores livres de soberania. (SALOMÓN, 2007) Mas se por um lado as cidades são entes autônomos, por outro, não se pode esquecer que elas são parte integrante do Estado, aspectos que conjuntamente modulam sua ação internacional e que podem ser sintetizados no quadro 2 a seguir.

Critérios	Municípios	Regiões / Nível intermediário de governo
Autonomia	Desfrutam de maior grau de liberdade e de possibilidades, decorrentes do seu caráter misto, neste caso, beneficinado-se do lado de ator livre de soberania	Maiores limitações e reponsabilidades, próprias dos atores condicionados pela soberania
Agenda	Mais focada, com frequente priorização dos temas sociais	Prioritariamente voltada para o foco economico-comercial
Instrumentos	Condicionados pela agenda, os instrumentos empregados estão voltados prioritariamente para o desenvolvimento e bem-estar da coletividade, sendo esta a principal motivação da sua ação externa	Utilizam instrumentos inspirados na ação externa do GC, ainda que também utilizem instrumentos típicos dos GNCs municipais, como os irmanamentos; recorrem a instrumentos clássicos de promoção comercial (envio de missões comerciais ao estrangeiro, participação de feiras de negócios...)
Uso da cooperação	Cooperação intermunicipal, cooperação em redes e multilateral	Privilegia relações bilaterais de cooperação
Estrutura paradiplomática	Tende a ser simples, sem canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC	Mais complexa e duradoura, inspirada na estrutura do GC, incluindo canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC, assim como frequente presença de planejamento para sua ação externa.

GC - Governo Central **GNC** - Governo não-central

Quadro 2 - Principais distinções municípios X regiões
Fonte: Autora, com base em texto de Salomón (2007).

O fenômeno paradiplomático: três vertentes de análise

Com base nesse polêmico contexto, Paquin (2004) analisa o fenômeno paradiplomático sob três vertentes distintas, conforme o objetivo e a essência central da ação empreendida, distinguindo: a paradiplomacia clássica (na qual se pode incluir a paradiplomacia voltada para o comércio), a paradiplomacia dos processos de integração regional e a paradiplomacia identitária. Cada vertente analítica surge em um contexto próprio (muitas vezes em circunstâncias ligadas a alguns processos políticos historicamente deflagrados em determinados territórios), trata de determinados temas, e tende a direcionar estratégias e políticas distintas, bem como promover um dossiê específico de ações. Além disso, algumas estratégias e ações verificadas em algumas destas vertentes, mostram-se prioritariamente próprias, ou quase de caráter exclusivo de governos de nível intermediário de poder, enquanto outras, de caráter mais eclético, são também adotadas por governos subnacionais municipais, o que será apresentado adiante.

A Paradiplomacia Clássica

Com a crise econômica dos anos 1970 e 1980 (petróleo, *welfare state*, etc), a atitude dos governos muda, e passam a adotar uma política ativa, visando a atrair os investimentos das empresas estrangeiras e seus centros de decisão. Esta mudança de atitude coincide com a mudança dos modelos de desenvolvimento econômico que abandonam os modelos de desenvolvimento nacional para favorecer as estratégias orientadas para a promoção do livre-comércio como motor do crescimento, conduzindo à corrida dos territórios para atração de empresas estrangeiras.

> A economia global é uma economia obstinada entre as firmas e a concorrência entre estas induz a uma concorrência entre os territórios que procuram atrair as implantações destas (MICHELET, 1999 apud PAQUIN, 2004, p. 37).

Com a dependência aumentada do crescimento das exportações, as regiões e as cidades, que possuem meios para tal, passam a agir sobre o cenário internacional a fim de sustentar as exportações, atrair os investimentos estrangeiros e os centros de decisão econômica. Assim, os grandes dossiês paradiplomáticos clássicos seriam a política econômica e comercial, a promoção de investimentos estrangeiros, a atração de centros de decisões, a promoção de exportações, mas também a ciência e a tecnologia, a energia, o ambiente, a educação, assim como a imigração, a mobilidade das pessoas, as relações multilaterais e os direitos do homem. Sob esta perspectiva, a paradiplomacia clássica ocorreria quando um governo central atribui um mandato a representantes oficiais por meio de um GNC ou por um conselho municipal para negociar com atores internacionais assuntos pertinentes aos dossiês acima mencionados. Paquin (2004) enfatiza porém, que muitas vezes tais negociações ocorrem de forma direta pelos GNCs, sem a existência de intervenções dos governos centrais.

Um acréscimo visto ainda sob esta vertente paradiplomática diz respeito às infraestruturas, e é de fato marcante o caso da Europa, onde a maioria dos projetos de infraestrutura hoje é decidida no plano local e regional e, frequentemente, com a cooperação da região e das cidades fronteiriças, que interagem cada vez mais para implantar políticas de fronteira e para estender infraestruturas de comunicação e de estradas. Similar realidade ocorre com o governo do Quebec e do Estado de Nova York, na busca de entendimentos para melhorar o comércio no corredor norte-sul, com plano de construção de ligação através de trens modernos de alta velocidade (TGV na França), situação similar ao que ocorre entre a Catalunha e a França, com o TGV que em breve assegurará a ligação entre Barcelona – Perpignan (previsão 2012) com previsão de atingir Montpellier

em mais uma década. Assiste-se assim à criação de super-regiões que formam largas entidades econômicas que transcendem a soberania nacional.

A Paradiplomacia da Integração Regional

Os processos de integração regional tendem a engendrar uma transferência de soberania no plano regional, o que leva muitas unidades subnacionais a se mobilizar para a conquista de um papel maior na arena regional, estimulando-as à ação internacional. Diferentemente do período que precedeu os anos 1960, em que a política internacional era dominada por temas que tinham pouco a ver com os campos de competência das entidades subnacionais, com a nova lógica e o rompimento do tradicional conceito de divisão interna e externa, questões como saúde pública, comunicação, transporte, organização do território, cultura e os serviços sociais, domínios que geralmente destacam-se como competências dos Estados federais ou de Estados com estrutura descentralizada, passam a ser cada vez mais tocados pelos constrangimentos da cena internacional e impactam diretamente o local, demandando envolvimento dos governos desta esfera.

O continente europeu evidencia, no seu processo de integração, o esquema mais acabado até hoje, cujo produto é a União Europeia, e nela se percebe, já de há muito, um incremento da importância das cidades como elementos centrais do desenvolvimento das regiões nacionais, países e, especialmente, do próprio bloco. As regiões passaram a ser cada vez mais ativas no seio das instituições e nos processos de tomada de decisões das políticas europeias, e após pressões sobre o governo nacional e sobre as instituições europeias para que um papel maior lhes fosse atribuído, elas conquistaram o poder de intervir em cinco canais de representação dos interesses regionais: o Comitê das Regiões, o Conselho dos Ministros, as Ligações com a Comissão, as Representações regionais em Bruxelas e as Associações transnacionais das regiões europeias. Adicionalmente, o processo de integração europeia encorajou a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa na escala regional, pois as regiões passaram a fazer alianças em escala europeia, no interesse de promover reivindicações particulares, mesmo não compartilhando de uma mesma concepção de Europa.

Já no continente norte-americano, uma realidade a ser exemplificada são os acordos do North American Free Trade Agreeement (NAFTA), 1994, pois estes produziram forte impacto sobre os campos de competência das províncias canadenses e o equilíbrio dos poderes, já que supunham aumento do poder

do governo federal para a sua implantação, o que vem levando à mobilização destes governos regionais, buscando ajustes e medidas em benefício dos interesses específicos de cada um. Vários casos decorrentes de políticas do NAFTA vêm gerando polêmicas no Canadá, a exemplo do que vem ocorrendo com os recursos hídricos canadenses que são negociados nos processos de integração da América do Norte, frente ao qual diversos especialistas alertam que o Canadá sofrerá prejuízos. Outro exemplo recente, é o das províncias de Quebec e de Ontário que baniram o herbicida 2,4-D (ácido 2,4 diclorofenóxiacético) em função da legislação ambiental do país que é mais rigorosa que os EUA, levando-as a enfrentar um processo aberto pela Dow AgroSciences. Esta recorreu à Câmara Arbitral do NAFTA, argumentando que a proibição viola os princípios do bloco, uma vez que o herbicida é exportado, produzido e utilizado nos EUA sem restrições. Frente a isso, os governos subnacionais apoiados por diversos grupos ambientalistas, mobilizaram-se para defender o direito do Canadá e impor as suas próprias restrições ambientais e de saúde, independente dos interesses do tratado de livre comércio.

Por sua vez, na realidade da América Latina a paradiplomacia no quadro da integração surge distintamente. O processo de redemocratização do continente na década de 1980 foi articulado com a transição do modelo econômico, e propulsionou um papel político e de gestão que começou a promover mais protagonismo aos governos locais, porém, paradoxalmente ao mesmo tempo, reduzia sua capacidade financeira para cumpri-los. Este contexto levou-os a desenvolver ou ampliar as suas relações internacionais municipais, como forma de encontrar recursos e soluções para enfrentar a crise da transição do modelo de desenvolvimento e as consequências negativas da globalização. Uma evidência disso foram os processos de integração econômica sub-regional na América Latina que estimularam a criação de redes internacionais de cidades destes países com seus próprios meios, a exemplo da rede Mercocidades, criada em 1995, visando a conceder às autoridades municipais eleitas democraticamente a possibilidade de participar de decisões para a integração regional em temas de suas competências, e da Rede Andina de Cidades (RAC).

Um ponto a sublinhar é que, até o ano 2000, não havia um espaço de representação dos governos locais na estrutura do Mercosul, quando foi criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), o que significou uma importante conquista política para o reconhecimento da rede Mercocidades pelos Estados membros do Mercosul. Nos últimos dez anos, vêm se multiplicado as políticas transfronteiriças, bem como novas iniciativas para fortalecimento e ampliação do espaço de representação dos governos locais no Mercosul.

É o caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado em dezembro de 2004, vinculado ao Grupo Mercado Comum, e instalado em janeiro de 2007. O Foro Consultivo constitui-se em um espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do Mercosul fortalecendo a integração regional, mediante a consecução de ações concretas. Suas competências, conforme o regulamento instituído, incluem: pronunciar-se sobre as consultas formuladas pelos órgãos decisórios do Mercosul vinculadas a matérias de competência dos Municípios; propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos municípios, estados federados, províncias e departamentos da região, bem como cooperar ativamente para promover o desenvolvimento da crescente dimensão política da integração.

Aos processos de integração regional neste continente, somam-se outros em curso, que vêm ampliando a tendência da ação internacional dos governos locais latino-americanos, sublinhando-se: a dinâmica das associações de cidades, impulsionadas pelo nascimento da CGLU[3] e a facilidade de interpretação dos problemas municipais no cenário internacional originado no âmbito das redes temáticas do Programa URBAL[4]. Acresce-se a isso a descoberta das cidades de afinidades que as une no campo internacional, bem como das facilidades para o desenvolvimento de alianças, de forma tão simples quanto o desenvolvimento de parcerias na própria esfera nacional, em função das tecnologias disponíveis nestes Programas.

A Paradiplomacia Identitária

O nacionalismo é uma variável das mais importantes e a mais negligenciada no que tange ao estudo da paradiplomacia. A elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no seio de um Estado multinacional é, entretanto, um fenômeno comum e objetiva buscar recursos que são escassos no nível interno, reforçar a nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada, uma vez que as políticas de construção da

[3] Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) foi criada em maio de 2004 como resultado da unificação das três principais redes mundiais, possui como objetivo central fortalecer a representação das cidades e governos locais no cenário mundial.

[4] URBAL é um programa de cooperação descentralizada de dimensão regional, criado em 1995 no âmbito da União Europeia. Organizado em 14 redes de cooperação constituídas segundo uma base temática, visa a resolver problemas concretos de desenvolvimento urbano local, e contempla não só as principais metrópoles das duas regiões, mas também e, sobretudo, um número importante de cidades de pequena e média dimensão. Sua última convocatória ocorreu em 2008 e ainda não há previsão de reabertura para uma próxima chamada.

nação constituem uma característica fundamental de todo projeto nacionalista, além de se fazer reconhecer como nação, no nível internacional. Um fato que merece destaque é que os governos subnacionais mais ativos em relações internacionais são Flandres, Wallonie, Quebec, Catalunha e o País Basco e todos eles compartilham a característica comum do nacionalismo. Destarte, as regiões que têm uma cultura e uma língua próprias são susceptíveis de se aventurar na arena internacional para encontrar recursos e um apoio que lhes falta no nível interno, especialmente quando os atores do centro são hostis às demandas de proteção cultural e de reconhecimento da nação, como é o caso do Quebec que construiu políticas de cooperação com a França e com outros países francófonos, tais como intercâmbio de estudantes, de professores, encontros alternados dos Primeiros Ministros e importação de modelos de desenvolvimento e de instituições públicas.

Nesta vertente de análise, adquire distinção a protodiplomacia, cujo objetivo seria obter a independência e o estatuto de soberano, enquanto a paradiplomacia identitária buscaria o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, sem interesse em independência. Na abordagem do tema, Paquin (2004) considera que o desejo de uma presença internacional se manifesta com uma intensidade particular nos setores em que este sentimento de alienação é o mais desenvolvido, em especial as relações econômicas para as regiões transfronteiriças, e as relações culturais para as regiões etnicamente assimétricas. A paradiplomacia agiria aqui como um componente do processo de "construção de nação" e reforça o nacionalismo dos movimentos subnacionais, neste caso, acentuando a fragmentação nacional.

Um panorama consolidado das três vertentes da paradiplomacia sob esta perspectiva de análise é apresentado no (Quadro 3) a seguir, evidenciando naturais sobreposições de atividades nestas abordagens, a exemplo de atividades do dossiê clássico no plano comercial que podem estar ligadas também à atividade paradiplomática desenvolvida no contexto de integração regional, assim como muitas atividades paradiplomáticas de caráter identitário podem também estar associadas a questões de integração ou de comércio, ainda que em um patamar eventualmente secundário, dentre outras.

PARADIPLOMACIA	
CLÁSSICA	•Políticas de atração de investimentos e centros de decisão econômica, estas sendo geralmente produto de organismos governamentais ou mistos, cujas técnicas ressaltam o marketing e comportam geralmente quatro vertentes: a construção de imagem atrativa para o território; implantação de serviços para os investidores e uma política •Desenvolvimento de marketing pelos países, regiões e cidades para a atratividade do território •Ações voltadas para sustentar as exportações e encontrar mercados para os produtos das empresas locais •Busca de inovação e eficácia pelas regiões e cidades; •Oferecimento de subvenções governamentais e incentivos financeiros às empresas para a sua instalação •Implementação de campanhas de informação para conquistar público ou decisores de países estrangeiros •Realização de pedidos de empréstimos internacionais para consolidar o desenvolvimento econômico •Políticas de fronteira para estender infra-estruturas de comunicação e de estradas.
INTEGRAÇÃO REGIONAL	•Participação de entidades subnacionais em canais de representação de interesses regionais •Desenvolvimento de paradiplomacia em rede •Criação de associações de governança cooperativa na escala regional (duas categorias: função de representação e aquelas com lógica funcionalista) sobre o plano regional •Desenvolvimento de laços transnacionais entre movimentos regionalistas subnacionais, afirmando defesa das identidades culturais •Criação de políticas de promoção da cultura, associações de pesquisadores, intercâmbios de estudantes.
IDENTITÁRIA	•A paradiplomacia como componente do processo de "construção de nação", procurando o reconhecimento e a legitimidade sobre o plano internacional •Elaboração de política estrangeira com objetivo de reforço da nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada •Políticas de cooperação com "países mães" para reforçar a cultura, língua e a nação •Movimentos nacionalistas subnacionais buscando reconhecimento de uma identidade coletiva.

Quadro 3 - Síntese das características e ações das três vertentes da paradiplomacia.
Fonte: Elaborado pela autora com base na visão de Paquin (2004).

Tipologia da paradiplomacia na visão de distintos autores

O fenômeno paradiplomático é fundamentalmente desigual. Ele sempre se mostrou mais forte nos regimes federais ou com estrutura descentralizada do que em regimes centralizados, como na França, isto é, nos regimes em que as entidades subnacionais possuem numerosas responsabilidades políticas, é o caso, por exemplo, das comunidades autônomas espanholas que são mais ativas que as regiões francesas. Tanto no nível da paradiplomacia dos governos locais, como daquela desenvolvida por governos regionais, constata-se que algumas entidades se destacam de outras, pelo seu nível elevado de atividades internacionais. A província de Quebec, a Catalunha, bem como Flandres e Baviera, são exemplos emblemáticos da pulsante atividade internacional de entes subnacionais situados no nível regional. Já as cidades como Nova York, Londres, Milão ou São Paulo são destaques de desenvolvimento intenso da

paradiplomacia municipal. À evidente assimetria dos casos, soma-se o fato de que muitas entidades subnacionais dispõem de manobra e de recursos de ordem considerável nas suas ações internacionais, distintamente de outras.

A situação da paradiplomacia das entidades subnacionais é também muito diferente de um país para outro, e inclusive no seio de um mesmo Estado, verificando-se, muitas vezes, diferenças marcantes entre a atuação paradiplomática de cidades ou de regiões dentro de um mesmo país. É o caso da Espanha, em que a Catalunha é claramente muito mais ativa que a comunidade autônoma Castilla-La-Manche. Similarmente, o Quebec tem uma política muito impulsionada e dinâmica, enquanto que outras regiões do Canadá elaboraram apenas uma política estrangeira de intensidade muito fraca, a exemplo de Ontário, mesmo sendo este o coração econômico do país e a sua maior província. Por outro lado, além da intensidade, a política estrangeira das diversas entidades subnacionais é também profundamente variada nos seus objetivos, na sua forma, bem como no seu peso, algumas sendo até mais ambiciosas que a política do próprio país soberano. Destarte, frente à diversidade intrínseca ao fenômeno, tanto na pluralidade de ações como de características e fatores que as norteiam, a paradiplomacia pode ser vista sob inúmeras óticas e focalizada sob várias dimensões de análise. Este capítulo aporta distintas categorizações para a paradiplomacia na proposta de relevantes autores que se debruçaram sobre o tema, incluindo aqui seus precursores, Duchacek e Soldatos (1990).

Com base na sua dimensão geopolítica, Duchacek (1990), identifica três tipos de paradiplomacia: a paradiplomacia regional transfronteiriça; a paradiplomacia transregional (ou macrorregional) e a paradiplomacia global. Distingue ainda a macrodiplomacia como a tradicional diplomacia centro-a-centro, à qual concerniriam usualmente questões das áreas de segurança e de soberania e a protodiplomacia que descreveria a política de um estado subnacional com objetivo político-separatista e caráter conflituoso, esta muito dificilmente ocorrendo com entes subnacionais no nível do município.

Já a paradiplomacia regional transfronteiriça volta-se para cidades ao longo da fronteira e consiste em contatos fronteiriços – institucionais formais e, acima de tudo informais – os quais são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e a consequente similaridade de problemas comuns e de possíveis soluções. Este tipo de atuação paradiplomática envolve governos municipais e regionais, assim como empresas privadas e cidadãos, em matérias de interesses comuns, tais como aspectos técnicos de cruzamento de fronteira; movimentação de mercadorias; prevenção de contrabando: carregamento de mercadorias roubadas, tráfico de drogas ou compras excessivas através da fron-

teira. Acresce-se aqui o gerenciamento de recursos hídricos, problemas de poluição, transferência de energia; defesa civil; despejos e prevenção de desastres naturais como incêndio e inundações.

Por seu turno, a paradiplomacia transregional descreve conexões e negociações entre governos não centrais que não são vizinhos (contrariamente à paradiplomacia transfronteiriça), mas cujos governos nacionais possuem uma relação de vizinhança. Tais unidades subnacionais são separadas por outras jurisdições estatais ou provinciais, a partir da fronteira nacional, a exemplo, de missões comerciais de províncias canadenses em estados norte-americanos não contíguos, como o exemplo do Quebec no Texas ou em Louisiana. Contrariamente ao caráter mais informal da paradiplomacia regional transfronteiriça ou microdiplomacia, a paradiplomacia transregional assume um padrão mais formal, demandando muitas vezes, questões de protocolo diplomático e gerando tensões potenciais com os representantes externos, oficiais diplomáticos e consulares do governo central.

Já a paradiplomacia global define a ação das unidades subnacionais que entram em contato com governos centrais estrangeiros, indo mais além, com centros financeiros, industriais e culturais em outros continentes. Duchacek (1990) ressalta que a existência de contatos de governos não centrais com os centros de países estrangeiros já é esperada no mundo atual, e no passado, seria mesmo inevitável no caso de contatos de governos não centrais com governos autoritários socialistas, nos quais um partido e o governo central estariam totalmente encarregados de todos os aspectos da economia nacional. É o que evidenciavam as viagens promocionais de negócios à República Popular da China realizadas pela cidade de Nova York e pela Columbia Britânica, província canadense, quando tanto o prefeito de Nova York como o primeiro ministro da Columbia Britânica negociaram diretamente com o governo central chinês e suas agências em Beijing.

A contribuição seminal de Soldatos (1990) frente ao tema mostrou-se bastante ampla, tendo proposto diversas tipologias para o fenômeno paradiplomático, e analisado este sob múltiplas dimensões, algumas delas direcionadas para o foco das regiões, enquanto outras são voltadas para a visão das cidades. Desta forma, são quatro as categorizações apontadas: a) a dimensão geopolítica e questões de interesse para tratamento; b) a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo central; c) o tipo de segmentação das ações internacionais, conforme os diferentes níveis de governo nos quais elas se realizam e d) o caráter de proatividade da internacionalização, o que produziria duas categorias distintas de cidades. Na primeira proposta, o autor utiliza

uma terminologia próxima a algumas categorias propostas por Duchacek (1990), atribuindo, porém a estas um significado que extrapola o preliminar enfoque geográfico *stricto-sensu* (Figura 5):

- *A* paradiplomacia global (aqui o termo "global" usado preponderantemente no sentido funcional em detrimento do sentido geográfico), na qual as unidades federadas tratam questões concernentes ao sistema internacional no seu conjunto, a exemplo de guerra e paz ou liberalização do comércio internacional, indicando o autor, que este tipo do fenômeno não é comum, uma vez que unidades federadas usualmente tratam questões de "*low politics*" (cultura, educação, cooperação etc);
- A paradiplomacia regional, na qual as questões envolvidas são de relevância regional para as comunidades que atuam, por exemplo, questões envolvendo relações entre uma província de um país e um estado de um país vizinho – este tipo de paradiplomacia poderia ser vista ainda de duas formas: a macrorregional, quando os atores tratam questões ligadas a comunidades que não são contíguas, a qual pode tornar-se politizada, mesmo tratando questões de "*low-politics*" e a microrregional, quando as questões tratadas concernem a comunidades que são geograficamente contíguas, esta, na maioria das vezes, gerando mínimas controvérsias e podendo ainda ser de dois subtipos (transfronteiriça ou fronteiriça, quando a contiguidade implica em fronteira comum).

Sob outra perspectiva analítica, Soldatos (1990), focaliza a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, e distingue as ações internacionais do tipo cooperativas e as paralelas (Figura 6): as ações cooperativas seriam aquelas coordenadas pelo governo federal por meio de acordos ou de relações institucionais permanentes ou *ad hoc*, ou ainda desenvolvidas de modo conjunto, missões internacionais conjuntas realizadas entre *Lander* e governo central na República Federal Alemã, por exemplo; já as ações paradiplomáticas paralelas ou substitutivas não são ações conjuntas, podendo ser desenvolvidas em clima harmônico, com ou sem monitoramento federal, nas quais o governo federal aceita a ação internacional independente de uma unidade federada, ou podem ser conflitantes com o governo federal, quando este se opõe à ação, no seu conteúdo ou na sua forma.

Figura 5 - Tipologia de Paradiplomacia
Fonte: Elaborado pela autora baseada na visão de Soldatos (1990).

<table>
<tr><td rowspan="2">Cooperativa</td><td colspan="2">Coordenada
(Pelo Governo Federal)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Conjugada
Unidade subnacional com governo federal</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Paralela</td><td rowspan="2">Harmoniosa</td><td>Com monitoramento federal</td></tr>
<tr><td>sem monitoramento federal</td></tr>
<tr><td colspan="2">Fragmentação</td></tr>
</table>

Figura 6 - Tipologia de ações paradiplomáticas
Fonte: Elaborado pela autora baseada em Soldatos (1990).

Os tipos de segmentação das atividades paradiplomáticas foram outra dimensão de análise de Soldatos (1990) frente ao fenômeno, classificando-o de acordo com a segmentação territorial ou vertical e a segmentação funcional ou horizontal. A segmentação vertical concerne aos diferentes níveis de governo, (federal, unidades federadas e municipalidades) quando estes são diretamente ativos na área de relações internacionais e elaboração de políticas, enquanto a segmentação funcional ou horizontal é vista quando no mesmo nível de governo diferentes departamentos ou agências governamentais são diretamente envolvidos nos assuntos internacionais, devido ao processo de "domesticação" da política externa, ou seja, voltando-se para a área de *low-politics*. O autor enfatiza que o conceito de segmentação não indicaria sempre um fenômeno desintegrativo, podendo ser, em muitos casos, um processo de racionalização na política externa e aceito como tal por governos federais.

Já no foco específico da paradiplomacia das cidades, Soldatos (1996) propõe uma tipologia, identificando dois diferentes tipos de internacionalização: aquela de caráter passivo e, opostamente, a internacionalização ativa, com base em critérios definidos a partir de uma observação comparativa em cidades dos continentes europeu e norte-americano. O autor distingue o que denomina de cidade-espaço e de cidade-ator, conforme os critérios que estas atendem no seu processo de internacionalização, bem como no grau de intensidade da presença de tais atributos, estes dependendo diretamente dos objetivos perseguidos pelas mesmas. O quadro consolidado a seguir apresenta os principais atributos destas duas categorias, na visão do referido autor. A cidade-espaço se encontra envolta pelas forças e fluxos internacionais, possuindo, porém uma envergadura de ação prioritariamente regional, e não acolhendo instituições e serviços de importância estratégica, como grandes organismos e firmas internacionais, serviços estratégicos etc. Frente a tais características, a cidade-espaço demonstra um caráter subalterno, imposto e frágil do seu desenvolvimento internacional.

Opostamente à cidade-espaço, a cidade-ator apresenta uma atividade internacional largamente dinâmica, acumulando diversos atributos que a distinguem

da cidade-espaço, tais como um conjunto de serviços de suporte às atividades-chave de cunho econômico-internacional, grandes escritórios internacionais de advocacia, firmas de auditoria e escritórios de arbitragem internacionais, instituições financeiras e bancárias de grande porte, possuindo ainda uma potente e sofisticada infraestrutura de transporte e telecomunicações, entre outras. Ela recebe, também, elites dirigentes de todo o mundo e, de modo sistemático, é sede de encontros e diversos tipos de atividades internacionais. Além disso, uma cidade-ator sedia grandes organizações estrangeiras, firmas, instituições científicas e organismos internacionais-chave, incluindo representações diplomáticas, consulados, representações comerciais e turísticas, além de ONGs. Adicionalmente, em função de sua internacionalização fortemente ativa, a cidade-ator faz parte de redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços-chave, (notadamente de grandes redes financeiras internacionais e de telecomunicações) e exporta importantes fatores de produção, definindo claramente a estratégia da sua trajetória internacional.

Características	INTERNACIONALIZAÇÃO	
	PASSIVA	ATIVA
	Cidade-espaço	Cidade-ator
Recebe fatores de produção do estrangeiro, bem como fluxos de comércio internacional	●	●
Hospeda instituições estrangeiras/internacionais	●	●
Acolhe regularmente encontros e atividades diversas internacionais	●	●
Oferece serviços de suporte às atividades socioeconômicas internacionais-chave		●
Sedia organismos "internacionais-chave" e grandes firmas estrangeiras		●
Recebe elites dirigentes de todo o mundo		●
Participa de grandes redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços de ponta		●
Planeja e traça a estratégia de sua trajetória internacional		●
Exporta fatores de produção		●
Apresenta presença no estrangeiro de suas instituições econômicas, sociais, científicas e culturas		●
Participa de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades, celebrando acordos internacionais		●
Possui uma população de diversificada composição étnica		●

Quadro 4 - Internacionalização ativa *vs*. passiva.
Fonte: Elaborado pela autora baseada na visão de Soldatos (1990)

Uma análise da paradiplomacia com base em uma conjugação de critérios distintos que se cruzam matricialmente foi proposta por Eric Philippart (1999, apud PAQUIN, 2004), tendo focalizado as seguintes dimensões: o raio geográfico da ação, o modo operatório, o objetivo e o domínio prioritário de ação, além do seu limite e das ações desenvolvidas pelas entidades subnacionais. A partir deste conjunto de critérios, o autor distingue a paradiplomacia "mínima", a paradiplomacia "menor", a "maior", a "máxima" e a "protodiplomacia".

Na paradiplomacia "mínima" as ações não ultrapassam o quadro fronteiriço, a cooperação seria fundamentalmente seu *modus operandi* e as ações desenvolvidas seriam prioritariamente voltadas para o domínio econômico, sendo, porém, às vezes dirigidas para a área social e cultural. Tais ações objetivam a cooperação clássica como no contexto europeu sobre a cooperação transfronteiriça das autoridades territoriais. Similarmente à paradiplomacia "mínima", a paradiplomacia "menor" desenvolve relações limitadas a um quadro geográfico transfronteiriço ou transregional, com um modo operatório fortemente cooperativo e ações paralelas harmoniosas com o Governo central. Os domínios de ação aqui são múltiplos, porém essencialmente econômicos, com ações limitadas, dirigidas para promoção de exportações e missões econômicas, podendo chegar, porém, à abertura de escritórios nas capitais financeiras mundiais e representações em cidades estratégicas. A paradiplomacia "maior" desenvolve-se também com um modo operatório fortemente cooperativo, havendo, no entanto aumento de ações harmoniosas bem como conflituosas com o governo central. Suas ações incluem o plano político, alimentadas por um sentimento regional e objetivando um ganho maior para a entidade subnacional. O dossiê de ações inclui a participação em associações internacionais, relações internacionais com GNCs, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações, e elaboração de políticas para a educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento etc.

Já a paradiplomacia "máxima" atinge qualquer território no nível global e considera todos os tipos de domínios de ação, concorrendo com o Estado central naqueles que são, a princípio, de sua competência. É alimentada por um regionalismo ou um nacionalismo muito forte, e busca maximizar ganhos regionais para construir o Estado subnacional ou reforçar a nação minoritária em um país multinações. Já a protodiplomacia dirige sua estratégia também geograficamente para o nível global e com ações nos diversos domínios, havendo, contudo coexistência de diferentes modos operatórios com tendência à escalada conflitual com outras esferas de poder, sobretudo porque visa a preparar o advento da independência. São casos protodiplomáticos contemporâneos

emblemáticos a comunidade Flamenga, a região da Wallonie e a comunidade francesa da Bélgica.

Outra contribuição para o entendimento do fenômeno paradiplomático foi advinda de Van Der Pluijm (2007) que, focalizando a atuação paradiplomática das cidades, propõe estruturar este campo em seis dimensões para as quais frequentemente as ações externas trazidas na literatura se direcionam, ainda que muitas delas possam mostrar-se pertinentes a mais de uma dimensão. As dimensões propostas para análise destas ações são: segurança, desenvolvimento, economia, cultura, e ainda as dimensões cooperativa e representativa.

Frente à primeira dimensão, lembra que o envolvimento histórico de cidades nas situações de conflito, na busca da paz não é novo, sendo, contudo, após a Guerra Fria que as relações entre as cidades se intensificam. Assim, nos últimos anos, a resolução de conflitos tornou-se uma dimensão importante da diplomacia das cidades e estas vêm se mostrando ativas em ambientes pós-conflitos como na Colômbia, Kosovo e Serra Leoa, bem como nos recentes conflitos do Iraque, Israel e territórios palestinos, e também no Sri Lanka. Os projetos de irmanação entre cidades na Europa Oriental e os EUA e Alemanha e Leste Europeu, e, mais tarde, cidades na América Latina e África, eram todos, de uma ou outra forma, voltados para solução de conflitos e reconstrução pós-conflito, segundo enfatizado pelo autor.

Por outro lado, sob esta vertente analítica, salienta-se que a percepção atual da conexão entre desenvolvimento e segurança tem, frequentemente, levado as cidades a se moverem da clássica irmanação para um novo papel na resolução de conflitos e desenvolvimento de uma boa governança local, o que na sua visão, vem se tornando um dos maiores objetivos da política externa das cidades. Acrescenta ainda que as atividades paradiplomáticas das cidades frente a conflitos podem desenvolver-se em três momentos:

- Antes de qualquer violência, empreendendo esforços diplomáticos para prevenção, por meio de ações como conferências de "diplomatas" das cidades ou de regiões para prevenir guerras, ou esforços diplomáticos de associações de municipalidades, por exemplo;
- Durante a situação de conflito, com desenvolvimento de diálogo (muitas vezes quando não mais se mostra factível aos governos estatais atuarem no conflito), além de provimento de assistência, como fizeram várias cidades canadenses no apoio ao Programa de gerenciamento municipal de territórios palestinos, desenvolvendo atividades-chave como melhoria do gerenciamento de resíduos sólidos, treinamento em gerenciamento financeiro, liderança etc.;

- Após o fim dos conflitos, com atividades diplomáticas dirigidas para aperfeiçoar ou desenvolver estruturas locais democráticas.

Já na dimensão de desenvolvimento, as comunidades locais evidenciam um importante papel na assistência ao desenvolvimento, e alguns estudiosos ressaltam que estas atividades podem ocorrer sob duas modalidades: a) assistência para o desenvolvimento humanitário dirigida para as crises de longo prazo, realizando atividades que variam desde empréstimos internacionais ou transferências monetárias para construção de escolas, até o compartilhamento de informações e de tecnologia, ou ainda a atividades para promoção da democracia com a melhoria da governança local e b) assistência para o desenvolvimento emergencial nas crises súbitas, por meio de donativos financeiros em períodos subsequentes a catástrofes.

Pela perspectiva analítica da terceira dimensão proposta por Van Der Pluijm (2007), existiriam dois modos pelos quais os "diplomatas" das cidades poderiam assegurar ganhos econômicos para estas: atraindo turistas, empresas internacionais e eventos para suas cidades; exportando serviços e conhecimento, ou celebrando acordos de parcerias com outras cidades que possam promover benefícios mútuos. Van Der Pluijm (2007) enfatiza a crescente aplicação de modelos de marketing de negócios às cidades (*city marketing*), visando à criação de marca e à definição de posicionamento das cidades como marca de valor para gerar efeitos econômicos positivos, o que vem sendo alvo de uma profusão de debates na atualidade.

Focalizando a paradiplomacia das cidades sob a dimensão cultural, muitas abordagens defendem que esta é uma das mais importantes partes da "diplomacia das cidades", e ressaltam que muitas atividades internacionais deste nível de governo focalizam a troca de valores referentes à liberdade, de expressão, religião e orientação sexual, dentre outros. Além disso, sabendo-se que a cultura está no coração das estratégias urbanas, esta dimensão demonstra ter intrinsecamente uma vocação de promoção dos direitos humanos, fomentando uma "modelagem" da consciência da sociedade e podendo trabalhar para melhorar a qualidade de vida dos povos.

Apesar da dimensão de "redes" ou "cooperativa" fazer parte da proposta das seis vertentes de análise da paradiplomacia das cidades, é evidente que esta não é um objetivo diplomático nela própria, sendo mais um meio para alcançar maiores objetivos, tais como incremento da segurança, ganhos econômicos ou no plano cultural. Por outro lado, sabe-se que a cooperação entre cidades não é algo novo, e dentre os muitos exemplos estaria a França, que já exibia nos anos

1990 o impressionante número de conexões entre cidades que totalizavam 3.753 ligações (VAN DER PLUIJM, 2007, p. 28). Um ponto importante a relevar neste caso, frente à dimensão cooperativa, é a finalidade de grande parte dos irmanamentos entre cidades que parecem apontar mais na direção de interesses de base cultural ou educativa, havendo, porém autores que indicam que esta realidade parece sofrer mudanças e sublinham que cada vez mais, as cidades vêm se voltando para formas mais pragmáticas de cooperação intermunicipal, visando a proteger os seus interesses nos órgãos decisórios das respectivas regiões, além de compartilhar informações, tecnologias e *best-practices*.

A sexta dimensão proposta por esta corrente analítica do fenômeno paradiplomático é a de representação, e envolve atividades paradiplomáticas cujo objetivo é representar as cidades junto a órgãos supranacionais, blocos, como União Europeia, Mercosul, órgãos do sistema ONU etc. Além disso, fora das estruturas da organização internacional, as cidades tentam influenciar decisores também no nível individual por meio de lobby. Importante ainda informar que, no atual sistema das Nações Unidas, as cidades e associações de cidades, como a CGLU, já são parceiras frequentes de diálogo no vários comitês da Assembleia Geral, como em Agências da ONU, por exemplo, no Programa UN-Habitat. Contudo, apesar do crescente movimento das cidades e de já haver algum espaço de diálogo obtido por estas, verifica-se que as organizações internacionais ainda são domínio dos Estados e que as cidades ainda têm muito a clamar por uma posição nestas organizações, em especial as pequenas, conforme enfatizado por diversos autores.

Após o extenso panorama taxonômico da paradiplomacia aqui aportado, verifica-se que ele propicia um amplo entendimento do fenômeno, com base nas inúmeras dimensões analíticas que delineiam as propostas tipológicas trazidas, constatando-se que muitos pontos explorados por estas abordagens se entrecruzam, porém, muitos se mostrando de fato similares, enquanto outros, na sua maioria, apontam complementaridade, propiciando um alargamento do nosso campo de compreensão do tema. Pode-se ainda constatar que as dimensões presentes nas proposições dos autores foram voltadas preponderantemente para: o eixo geopolítico, a relação estabelecida com o ente central, o tipo de segmentação das ações, ou seja, os níveis de governo que dentro de um mesmo ente desenvolvem atividades externas, o raio geográfico da ação, objetivos pretendidos ou questões de interesse tratadas, o modo operatório utilizado, e o domínio prioritário de ação.

Tal diversidade de categorias denota uma vasta possibilidade de conformação do fenômeno focalizado, com base no cruzamento de todas as suas

características e dimensões, permitindo-nos constatar a pluralidade de facetas sob as quais a atividade internacional dos entes subnacionais pode se apresentar, quer seja no nível dos municípios ou de entes subnacionais de nível intermediário, tais como estados federados, regiões, províncias, comunidades autônomas etc., o que reforça a importância da varredura no campo ora promovida.

Estratégias e estilos paradiplomáticos

No foco dos governos subnacionais em geral, tanto os governos municipais quanto os regionais, de instâncias em nível imediatamente superior e, ainda entendendo distintamente política externa como atividade planejada e ação externa como uma mera prática, nem sempre estruturada, uma visão preliminar deste tópico denuncia que muitas entidades subestatais têm ou aspiram ter uma política externa, mas não se atrevem a assumir tal posição, conforme alguns estudos recentes argumentam. Desta forma, o termo paradiplomacia seria usado tanto por analistas, como por alguns formuladores de políticas externas subnacionais como uma espécie de eufemismo que evitaria falar da política externa de um nível de governo não central. Isto remeteria à questão central que é: se os governos subnacionais podem ou não ter uma política externa. (SALOMÓN, 2007) Tema esse que é alvo de amplo debate hoje.

Por outro lado, a política externa dessas entidades seria derivada de suas responsabilidades de governança e não de suas obrigações de governo, diferentemente do que ocorre com os governos centrais. Sob esta perspectiva, frente à sua condição mista (*sovereignty-free* e *sovereignty-bound*), os governos subnacionais possuiriam uma maior liberdade para desenhar sua agenda e focalizar suas ações e objetivos específicos, com liberdade para adotar estratégias de atuação que frequentemente são formuladas por atores não estatais, a exemplo da formação de coalizões com outros atores e a perseguição de seus objetivos por meio de persuasão e difusão de ideias e valores, isto, em maior grau, nos municípios. Além disso, a dupla condição destes governos os conduziria, diferentemente, a priorizar temas para tratamento, estes consequentemente delineando, de modo distinto, suas agendas, bem como os levaria a utilizar instrumentos específicos para sua implementação. Por outro lado, é importante notar que os governos subnacionais não estão obrigados a desenvolver uma política externa, fato que os leva frequentemente à falta de continuidade e articulação de suas ações.

Frente a estas considerações, alguns governos subnacionais teriam uma política externa no sentido de um plano concebido e articulado, e não apenas uma simples prática, elaborando deliberadamente uma estratégia destinada a alcançar seus objetivos além das fronteiras estatais e desenvolvendo instrumentos e estruturas institucionais para fazê-lo. Já outros se limitariam a ter uma ação externa sem uma estratégia exterior preconcebida e com pouca ou nenhuma coordenação entre as diferentes instâncias do governo subnacional.

Tentando entender as diferenças estruturais que conformam as estratégias e ações paradiplomáticas dos municípios, distintamente das regiões, Salomón (2007) argumenta que os governos regionais são, em maior medida que os governos locais, os defensores naturais dos interesses econômico-comerciais do território que governam e por outro, enfatiza que a principal motivação da paradiplomacia municipal em todo o mundo é a busca de recursos internacionais, no atendimento de uma agenda prioritariamente voltada para temas sociais. Por seu turno, pesquisas realizadas pelo Observatório de cooperação descentralizada União Europeia-América Latina (2008) entendem que apesar de a inserção internacional das cidades guardar frequentemente os aspectos solidários, ela possui um caráter fortemente político.

Focalizando os municípios, a análise da literatura recente no campo da paradiplomacia vem mostrando que os motivos, estratégias, recursos, instrumentos e limites dos poderes locais, em busca da inserção internacional, diferem muito. Buscando entender este nível de governo e as suas relações internacionais em contextos de integração regional, aponta que a experiência mostra que o significado e alcance da presença destes governos na arena internacional estão determinados, em grande parte, pelas características do "entorno internacional imediato", identificando aqui duas dimensões de análise: a dimensão horizontal que estaria refletida nas estratégias de cooperação e alianças transfronteiriças, e a dimensão vertical, que se mostraria na participação da formulação de políticas comuns ao bloco. Resgatando a visão de autores relevantes da literatura da área, pode-se apontar como estratégias de internacionalização mais utilizadas pelas cidades:

> Estratégias de participação ativa na vida internacional (por meio de participação em eventos, *city marketing* e associações internacionais); Estratégias de estímulo das organizações internacionais de cidades e poderes locais; Estratégias de participação nos processos de integração regional; Estratégias de promoção e constituição de redes de cidades; Estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional. (BORJA; CASTELLS, 1997, grifo do autor)

Por outro lado, a participação em redes de cidades e nos processos de integração regional é apontada por alguns estudos como as estratégias que melhor respondem, ao menos em algumas regiões do mundo, como o Cone Sul, aos desafios do novo marco da gestão urbana (ROMERO, 2004). Batista, Jakobsen e Evangelista (2008) acrescentam que a participação nos programas e iniciativas adotadas pelas instituições multilaterais – como o programa Habitat da ONU, o Programa de Gestão Urbana (PGU) e o de *Citties Alliance* do Banco Mundial, bem como o Programa URBAL da União Europeia (encerrado provisoriamente em 2009), também são estratégias que proporcionaram um ambiente favorável ao desenvolvimento de relações internacionais municipais.

Já outros autores entendem que o desenvolvimento de uma estratégia de promoção de imagem é um importante elemento da política exterior subnacional no mundo atual. Segundo alguns estudiosos como Benach e Sanchez (1999), "a construção de uma cidade-modelo é por si mesma, uma estratégia de internacionalização". Neste caso, as "soluções urbanas" das "cidades-modelo" passam a valer não em si mesmas, mas pelo seu lugar de origem, ou seja, quando a cidade é tornada produto, sua logomarca transfere valor simbólico a qualquer produto a ela associado, seja um serviço oferecido por sua prefeitura, seja a cidade em si como roteiro turístico ou ainda o *know-how* associado a uma gestão urbana eficiente, por exemplo. Sob este ponto, Sanchez (2003) analisa que os atores das instâncias políticas de produção e irradiação de discursos e imagens de "cidades-modelo" têm focalizado diversos âmbitos para lançá-las no mercado internacional de cidades, a exemplo de modelo em gestão urbana eficiente, soluções urbanísticas de transporte, em preservação de áreas verdes e reciclagem de resíduos, capacidade de organizar megaeventos, entre outros. Um nítido exemplo de excelência é o caso de Barcelona e o modo como esta trabalhou a sua imagem de "modelo Barcelona" a partir da exportação de *know-how* diante do sucesso da organização das Olimpíadas em 1992, bem como da difusão do seu modelo de planejamento estratégico fortemente orientado para o mercado latino-americano, o que promoveu forte repercussão nos governos locais brasileiros.

Frente à realidade hoje adotada por muitos governos subnacionais de construção de uma imagem de "cidade-modelo" como estratégia de internacionalização, Sanchez (2003) chama a atenção para os grandes custos assumidos pelas administrações locais para implementar as mudanças estruturais necessárias à adaptação das cidades às novas exigências do cenário internacional, sobretudo sob pressão dos grupos do capital internacional com interesses localizados. Adicionalmente, lembra que tais custos são socializados,

à medida que esses são assumidos pelas administrações públicas. Merece aqui destaque a assertiva da autora (SANCHEZ, 2003, p. 298):

> O urbanismo da reestruturação, dos projetos e obras transformados em ícones imagéticos, organiza grande parte do seu poder retórico e político por meio do apelo à comunidade como panacéia para os males sociais, econômicos e urbanos.

Mudando o foco de análise e direcionando-a para as regiões como atores internacionais, Hocking (2004) identifica duas estratégias básicas para o exercício da paradiplomacia por este nível de governo: por meio de atuação direta no cenário internacional, representando o papel de atores internacionais "principais", buscando seus próprios interesses; e indiretamente, como mediadores, exercendo influência sobre governos nacionais para atingir os seus propósitos. Dentre os muitos exemplos de ações externas diretas destas entidades está o caso da Colômbia-Britânica, província canadense, frente ao conflito do salmão entre Canadá e Estados Unidos. No interesse de pressionar o governo para entender a questão, a província envidou esforços próprios que permitiram reunir uma *expertise* internacional que possibilitou atrair a atenção do governo do Canadá para solucionar o problema. Hocking (1993 apud PAQUIN, 2004, p. 112) acrescenta ainda que é possível que entidades subnacionais de dois países adotem estratégias de união contra os seus próprios governos centrais, como foi o caso de governos subnacionais dos EUA e do Canadá que promoveram uma colaboração entre si buscando medidas contra a proliferação de chuvas ácidas e a deterioração ecológica dos Grandes-lagos, frente à falta de solução dos dois governos federais para o caso.

Prosseguindo com o enfoque estratégico paradiplomático de regiões, Keating (2000) argumenta que as estratégias adotadas por este nível de governo ficam conformadas por suas motivações e suas estruturas de oportunidade, diferentemente do que ocorre com a diplomacia estatal convencional, que frequentemente persegue um interesse nacional específico no cenário internacional. O autor atenta para o fato de que a ação paradiplomática é muito mais "específica e delimitada, sendo muitas vezes oportunista e experimental", e revestida de uma forte lógica funcional. Contudo, considera que as decisões políticas são o aspecto-chave na hora de decidir as estratégias e iniciativas destes entes. Um exemplo pode ser trazido com a província canadense de Quebec que tem seguido uma política exterior ativa como parte de uma estratégia de construção nacional, o que envolve sua aceitação do livre comércio e o desenvolvimento de uma "política cada vez mais em colaboração com o mundo de negócios e os

interesses sociais" (BALTHAZAR, 1991 apud KEATING, 2000), ainda que isto possa mudar com diferentes partidos no poder.

Além disso, defende Keating (2000) que a paradiplomacia das regiões também se caracteriza por um alto grau de participação por parte da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem de fatores políticos e institucionais. Na Alemanha, por exemplo, onde existem governos regionais fortes, estes tendem a definir por si mesmos quais são os interesses regionais e as estratégias para atingi-los. Já na Catalunha, dá-se uma maior presença de associações privadas em colaboração com o governo regional ou atuando na sua representação. Neste sentido, Paquin (2004) argumenta que certas regiões adotam uma estratégia de inspiração neocorporativista, construindo um modelo de desenvolvimento fundado sobre uma parceria entre o governo, suas agências econômicas e o setor privado, cimentado por uma cultura e um projeto político orientado para a edificação da nação-região, considerando que as atuais políticas econômicas regionais se integram a um plano de conjunto para incluir a região no mercado.

Por fim, após o sobrevoo às várias contribuições dos diferentes autores aqui apresentados, pode-se constatar que estes aportaram aspectos peculiares e fortemente complementares quanto ao caráter estratégico paradiplomático, tanto no que tange aos governos municipais, quanto aos governos regionais, descortinando uma ampla gama de possibilidades estratégicas para estes atores agirem na arena internacional. Contudo, torna-se primordial enfatizar, aqui concluindo, que tais possibilidades estratégicas deverão ser utilizadas pelos governos subnacionais com rigoroso conhecimento não apenas das alternativas estratégicas existentes, mas também do complexo "campo de batalha" que eles enfrentam ao adentrar no cenário internacional, e mais ainda, com uma visão de longo prazo, imprescindível para a implantação de uma política externa dos governos. Além disso, o caráter imperativo de uma análise criteriosa da matriz de possibilidades estratégicas paradiplomáticas justifica-se também em função da necessidade de seleção destas não só em conformidade com as condições próprias destes atores mistos, mas também em consonância com o contexto externo e interno, seus interesses, recursos, características peculiares culturais do território que governam, e principalmente, em consonância com o grau evolutivo da experiência de atuação internacional destas entidades.

Mecanismos e ferramentas paradiplomáticas

Um ponto relevante a ser aqui trazido para discussão, diz respeito à larga gama de ferramentas paradiplomáticas que podem ser utilizadas por entidades subnacionais, quase tão amplas quanto aquelas dos Estados centrais, à exceção fundamental da força militar. Neste sentido, constata-se que a implementação da política externa subnacional se faz, em parte, com meios, estruturas e instrumentos similares aos do catálogo usado pelos governos centrais, porém com algumas especificidades e, por outro lado, mediante práticas mais próprias dos atores "livres de soberania".

Ademais, evidencia-se uma forte relação entre os instrumentos empregados pelos atores subnacionais e a sua agenda externa, havendo consequentemente diferenças entre os instrumentos utilizados pelos governos locais e aqueles regionais, para sua ação internacional, conforme diversos autores enfatizam, a exemplo de Batista, Jakobsen e Evangelista (2008) e Salomón (2007). Esta última concebe que o catálogo de instrumentos e práticas exteriores dos governos locais apresenta como característica a presença, em maior ou menor medida que os governos regionais, de práticas compartilhadas com setores "livres de soberania". Frente a esta característica, ressalta a facilidade dos governos locais formarem parte de redes internacionais dos mais variados tipos, com objetivos pontuais ou a longo prazo, mais gerais ou mais específicas, com governos do mesmo nível ou com outros setores (burocracias de organizações internacionais, ONGs, movimentos sociais), ressaltando ainda a atividade destacada de muitas autoridades de governos subnacionais em foros predominantemente não governamentais.

Ao prescrutar a literatura no entendimento dos instrumentos paradiplomáticos utilizados pelos governos não centrais, verifica-se um consenso da maioria dos autores quanto às principais ferramentas adotadas. Entretanto, alguns focalizam a dimensão operativa dos instrumentos voltados exclusivamente para a esfera externa, enquanto outros promovem uma ampliação desta visão, alcançando aspectos que se constituem em pilares para o uso do vasto instrumental paradiplomático existente, e incluem no seu repertório as ações que se desenvolvem na esfera interna para viabilizar sua ação externa. Este raciocínio apoia-se na ideia de que para os governos subnacionais alcançarem o objetivo de inserção de suas regiões nos fluxos globais de comércio de investimentos, dependem de vantagens competitivas que uma região apresenta em relação a outras.

As evidências indicam que os governos locais têm institucionalizado em suas interações algumas práticas próprias (em certa medida muito maior que os governos regionais), não extraídas do catálogo da diplomacia estatal, conforme Salomón (2007) ressalta, em especial:

- A irmanação ou irmanamento de cidades – também conhecida como *twinning*, corresponde a acordos de cooperação bilaterais com conteúdo diverso entre dois governos locais, fundamentados em interesses ou afinidades comuns, tais como políticas, culturais ou econômicas. De acordo com Salomón (2007), esta seria possivelmente a prática mais tradicional e reconhecida na paradiplomacia deste nível de governo. Estudos do Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina realizados em 2008 indicam que o perfil das cidades deste continente que possuem experiência em irmanamentos corresponde em geral às metrópoles e às cidades de médio porte; acrescentam ainda que dois terços dos irmanamentos são celebrados com cidades de países desenvolvidos da Europa, EUA, Canadá, Austrália e Japão, havendo também vários casos de relações de cidades latino-americanas com cidades da China, Índia, Leste Europeu, África e Médio Oriente;
- O intercâmbio de "boas práticas" de gestão urbana seja bilateral ou multilateral;
- Outras práticas já tradicionais no catálogo de instrumentos dos governos locais de caráter mais simbólico, que podem às vezes ter consequências materiais muito importantes, como a declaração de um município como "livre de armas nucleares" ou como "santuário de refugiados".

Tais práticas de caráter peculiar dos governos locais apontadas somam-se ainda à sua facilidade para formarem parte de redes internacionais diversas. Carece referir-nos aqui aos diferentes tipos de redes internacionais, conformadas com base nos objetivos da sua constituição, e nas quais os governos subnacionais municipais podem inserir-se. Na prática, contudo, um aspecto que se verifica é que apesar da riqueza existente no amplo leque destas organizações reticulares, nem todos os municípios possuem condições mínimas para a elas se associarem, já que isto demanda taxas de adesão e custos para a participação em encontros internacionais diversos. Batista, Jakobsen e Evangelista (2008) identificam nos seus estudos os seguintes tipos de redes internacionais de cidades:

- Voltadas para intensificar e consolidar processos de integração regional, compostas de entidades de alcance territorial bem definido, a exemplo das redes Mercocidades e Eurocidades;
- Com foco temático definido, por exemplo, dirigida para o meio ambiente urbano;
- Redes temáticas diversas nascidas sob os auspícios do Programa URBAL (promovido pela Comissão Europeia para o intercâmbio entre cidades da União Europeia e da América Latina, cujo objetivo principal é o desenvolvimento da cooperação direta entre os diferentes agentes e governos locais e regionais, por meio de encontros, intercâmbios e transferência de conhecimentos e de transferências), cuja segunda etapa aprovada em dezembro de 2000 gerou um total de quatorze redes institucionalizadas, dentre elas, droga e cidade; conservação dos contextos históricos urbanos; luta contra a pobreza urbana; promoção das mulheres nas instâncias locais e cidade e sociedade da informação;
- Redes temáticas não inclusas em programas europeus – a exemplo da Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE); Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI) com sede em Toronto-Canadá; e Centro Ibero-Americano de desenvolvimento Estratégico Urbano, associação de 60 cidades vinculadas ao planejamento estratégico urbano (CIDEU).

Outro importante instrumento paradiplomático disponível para os governos locais e acrescentado por pesquisadores do Observatório de Cooperação Descentralizada da União Europeia-América Latina, é a participação destes entes em programas de cooperação técnica canalizada por instituições multilaterais. Três programas aqui merecem destaque: 1) O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), voltado para o desenvolvimento sustentável e redução da pobreza; 2) O Programa de Gestão Urbana (PGU) voltado para fortalecer a capacidade de gestão das cidades e apoiar seus esforços para o desenvolvimento sustentável; e 3) O Programa Citties Alliance que objetiva melhorar a condição de vida dos pobres nas cidades, por meio de duas áreas fundamentais, quais sejam, estratégias de desenvolvimento urbano e erradicação ou regularização de bairros informais ou marginalizados.

Pode-se acrescentar ainda ao rol de instrumentos paradiplomáticos dos governos locais a sua participação em Associações de Municípios, estas constituindo-se em uma importante ferramenta para a sua inserção no cenário externo. Tais associações representam uma das formas mais antigas de atividade

internacional dos governos deste nível, e se caracterizam pelo seu alcance global da defesa de múltiplos temas e assuntos de interesses dos governos locais, a exemplo da CGLU, maior organização internacional de cidades hoje. Criada em 2004 como resultado da unificação das três principais redes mundiais de cidades anteriormente existentes Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e Metrópolis, esta associação possui como missão

> Ser a voz e defensor mundial dos governos locais autônomos e democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses por meio da cooperação entre os governos locais, perante toda a comunidade internacional (CGLU, 2009, Tradução nossa).[5]

Sob o enfoque dos governos regionais, analisando-se as ferramentas paradiplomáticas dessas entidades, constata-se que, diferentemente dos governos locais, o que se mostra predominante é a imitação dos instrumentos estatais clássicos de política exterior, conforme sublinhado por Salomón (2007), a exemplo de abertura de escritórios de representação ou as missões comerciais, ainda que existam também práticas específicas como a cooperação transfronteiriça ou, à imitação dos governos locais, a irmanação entre regiões. A autora argumenta ainda que o protagonismo internacional dos governos regionais com objetivos autonomistas (e que usam práticas de política exterior para marcar sua identidade individual) tem influenciado provavelmente a seleção dos seus instrumentos paradiplomáticos. Entretanto, a similaridade de práticas parece dever-se prioritariamente às semelhanças estruturais e às responsabilidades entre o nível regional e central do governo. O mesmo se pode dizer em relação às estruturas institucionais de gestão ou coordenação da política exterior dos governos regionais, que parecem seguir mais de perto os modelos dos aparatos diplomáticos estatais que os dos governos locais, inclusive no que tange à presença de canais formais de conexão com o aparato da política exterior do governo central.

A contribuição seminal de Duchacek (1990) identifica seis mecanismos principais de envolvimento internacional para os governos regionais, quais sejam:

[5] To be the united voice and world advocate of democratic local self-government, promoting its values, objectives and interests, through cooperation between local governments, and within the wider international community.

- Estabelecimento de escritórios permanentes *off-shore*, principalmente para incrementar relacionamentos comerciais, atrair investidores e promover o turismo;
- Realização de missões externas governamentais conduzidas pelos líderes dos GNCs;
- Realização de missões profissionais para tratamento de assuntos específicos;
- Participação em feiras e exposições internacionais com realização de publicidade internacional para divulgar oportunidades de investimento, estimular o comércio exterior e promover o turismo;
- Estabelecimento de zonas de livre comércio;
- Participação de representantes do GNC em conferências internacionais ou em comitivas diplomáticas oficiais ou mantendo adidos regionais nas embaixadas nacionais.

Ainda na esteira de contribuições seminais ao estudo do fenômeno paradiplomático, Soldatos (1990) traz uma proposta que incorpora ao portfólio anterior dos instrumentos apresentados, ações internas de caráter infraestrutural implementadas pelos governos subnacionais, visando à promoção de uma melhor inserção da economia local no mundo globalizado, a saber: (1) implantação de mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais; (2) formulação e implementação de legislação e políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, tais como aquelas voltadas para atração de investimentos e a promoção das exportações; e (3) desenvolvimento de uma rede de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infraestrutura de telecomunicações e de transportes e a construção de pavilhões para convenções e feiras. Sob esta visão, acrescenta-se ainda a celebração de atos internacionais e o sediamento de instituições internacionais pelos governos subnacionais ao catálogo de ferramentas, considerando-se que são de grande relevância no exercício da diplomacia dessas entidades. Pode-se aqui citar o exemplo do município de Salvador, que atraiu em 2005 a representação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) para o seu sediamento, menos de um ano após a criação do órgão municipal.

Por seu turno, analisando a paradiplomacia dos estados brasileiros, Nunes (2005) propõe agrupar estas atividades em cinco grandes eixos: a) articulação institucional, com desenvolvimento de relações e contatos com atores internacionais com interesses políticos, econômicos ou culturais, o que incluiria também

o estabelecimento de escritórios de representação em outros países; b) atração de investimentos, com prática de marketing internacional e divulgação das potencialidades do estado; c) promoção comercial e turística, com atividades de fomento à cultura exportadora e conquista de novos mercados; d) cooperação internacional, com desenvolvimento de relações com organizações e governos internacionais visando à obtenção de recursos (financeiros e técnicos) voltados para projetos de desenvolvimento regional, e; e) eixo institucional, no qual os estados defenderiam seus interesses junto ao governo federal e buscariam apoio junto aos demais órgãos do governo para a tratativa de suas demandas na esfera externa.

Alguns autores chamam atenção para o fato de que o processo de integração regional encoraja a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa regionais, enfatizando a relevância de instituição de cooperações regionais ou transregionais, e lembrando ainda que muitas regiões participam de delegações dos seus países para encontros institucionais internacionais a exemplo da ONU, OMC, União Europeia e Unesco, organismos dos quais os governos subnacionais já vêm se mostrando “aliados”.

É importante complementar que, apesar da diversidade, amplitude e muitas vezes complexidade dos mecanismos e ações adotadas pelos governos subnacionais, elas são muitas vezes simplificadas pelo desenvolvimento de tecnologias de informação, as quais facilitam o estabelecimento de redes internacionais ou outros mecanismos, tal como a realização de promoções de investimentos ou do turismo com utilização da Internet, dentre outros, conforme se verifica tanto na literatura quanto na realidade empírica contemporânea. Um exemplo é o site *Tradeport* na Califórnia que oferece às companhias locais ricas bases de dados sobre trocas internacionais de empresas em mais de cento e vinte países, instrumentos interativos para favorecer exportações e uma lista de quarenta mil empresas da Califórnia com seu campo de atuação.

Em suma, ao conhecer o amplo espectro de visões dos autores diversos supracitados no que tange ao catálogo de ferramentas paradiplomáticas, nota-se que o elenco proposto por cada um deles está fincado em diferentes preocupações e dimensões de análise, o que enriquece a visão construída do conjunto e as possibilidades instrumentais identificadas. Por outro lado, parece clara, a existência de um consenso entre diversos deles, no apontamento do ferramental básico disponível, tanto no foco da instância municipal quanto naquela do nível regional. Fica evidente, contudo, a existência de características muito singulares apresentadas pela paradiplomacia das cidades e das regiões, ainda que os dois níveis de governo compartilhem de diversas características comuns.

Merece ainda a consideração relevante quanto à institucionalização de algumas práticas paradiplomáticas próprias por parte dos governos locais, o que se deve ao elevado grau de "liberdade de soberania" que possuem, frente à sua condição mista de ator internacional, com intensidade diferenciada entre as suas faces *sovereignty-free* e *sovereignty-bound*, o que distingue muitas vezes, os instrumentos utilizados pelos municípios daqueles adotados pelas regiões.

Por fim, uma análise da existência do vasto arsenal de ferramentas disponíveis para uso dos governos subnacionais no interesse da sua inserção internacional, nos leva a refletir sobre a complexidade desta empreitada. Esta traz um colossal desafio aos governos não centrais para a definição da utilização destes instrumentos, residindo aqui a inteligência de uma administração pública eficiente visando à internacionalização local ou regional. Para o êxito deste empreendimento, irá ser fundamental não meramente a utilização desconcertada destes mecanismos, mas sim uma visão estratégica articulada de uma política externa a ser formulada pelos gestores responsáveis pelas instâncias subnacionais que conduzem as relações externas, dentro da qual se inserirão instrumentos paradiplomáticos adequados, conforme o dinâmico contexto externo e interno aos seus territórios, bem como os interesses e objetivos pretendidos por esses governos.

O quadro paradiplomático em países federais: concertação e divisão de responsabilidades em política externa

Uma vez que este trabalho tem como objetivo central apresentar e analisar o panorama paradiplomático dos municípios brasileiros, torna-se importante uma reflexão frente aos esforços que os entes subnacionais de países com regime federativo vêm desenvolvendo na busca da legitimação destas ações, e como vem se dando a concertação das instâncias dos diversos níveis de governo no que tange à divisão de responsabilidades em matéria de assuntos internacionais. Considera-se relevante entender este quadro no plano mais amplo, deflagrado em diversos pontos do mundo, para a partir daí analisar a realidade do Brasil.

Diferentemente de uma confederação de estados, em que estes são soberanos ou são Estados em sentido pleno, os entes que compõem uma federação são apenas autônomos, não possuindo capacidade de relação com outros Estados, ato que é tradicionalmente característico de soberania. A característica básica de um sistema federal encontra-se na autoridade política dividida entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. No nível nacional

estaria a União, enquanto que no subnacional estariam os Estados membros, estes sendo chamados de províncias, cantões ou *lander*, conforme já apresentado anteriormente. Na visão tradicional, entende-se que o Estado Federado possui uma única voz no relacionamento internacional, e a União é a única entidade com capacidade político-jurídica no plano internacional. Como pressuposto do Federalismo, o poder político está dividido entre a União e as unidades subnacionais ou federadas, através da Constituição Federal que vem a ser a mais alta dentro do país, fixando a distribuição das competências.

Vale notar ainda que o sistema federal está ligado ao fator de área territorial, pois está presente entre sete dos oito maiores países do mundo, provavelmente porque se mostra como uma boa alternativa para largos contingentes populacionais que coexistem em ambientes diversos, com diversidades internas de culturas e necessidades, conforme ressalta Farias (2000). No mundo, existem apenas 25 Estados Federais já definidos, além de alguns que se mostram no caminho de seguir o principio federativo (SILVA, 2007), e embora todos eles sigam o principio federativo, suas formas de organização, estrutura e funcionamento são resultados de fatores geográficos, históricos, culturais, políticos, econômicos e sociais, ou seja, de fato, cada um tem o seu próprio sistema. O Federalismo evolui diferentemente nos diversos países e apesar de não existir um sistema federativo único e adaptável a todas as realidades, é possível aos diferentes países, compartilhar de certas experiências e adaptá-las ao seu próprio sistema federativo.

Por outro lado, apesar da escassez de estudos atualizados sobre o tema, constatam-se diferenças claras entre regimes federalistas em distintos países, a exemplo da Bélgica, Alemanha, Rússia, Áustria, Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Argentina, Brasil, Nigéria, dentre muitos outros. Na perspectiva do *mainstream* da área, as transformações sociais mudaram a situação definida pela teoria e também no direito internacional, segundo os quais cabe ao Estado deter o monopólio das relações internacionais e, neste novo cenário, os Estados hoje estão cada vez mais coagidos a dividir com entidades subnacionais uma parte das responsabilidades em política estrangeira.

O que se constata na prática, é que apesar das orientações teóricas associadas às questões do federalismo, muitos Estados com características federais admitem a atuação externa de suas unidades componentes. Nesses casos o que se dá normalmente, é a existência de um órgão federal que exerce a mediação na relação entre unidades subnacionais e Estado estrangeiros, a exemplo da Suíça e da Argentina. Após sua reforma de 1994, a Argentina passou a contemplar na sua Constituição a possibilidade das províncias celebrarem tratados internacionais, o

que era impedido antes da reforma. Ao percorrer o panorama das relações exteriores dos Estados federados na atual realidade, observa-se um cenário deveras confuso, no qual cada modelo federal confere às suas subunidades diferentes graus de autonomia e na prática, muitos deles permitem que suas unidades subnacionais tenham voz direta no plano externo. Sob um ângulo mais amplo de análise, o que se evidencia, de fato, é que o movimento internacional dos governos subnacionais não tem se dado de maneira uniforme, devido à dinâmica interna de cada país. Os diferentes estágios em que estes se encontram frente aos diversos planos, político, constitucional, econômico e cultural, decorrentes de um processo histórico de construção, levam a variações profundas nas relações das entidades subnacionais com o Estado do que formam parte, com maior ou menor apoio institucional do governo central, mesmo estando todos submetidos aos mesmos fatores internacionais. Confirma-se assim, a existência de uma relação dinâmica entre centralização e descentralização que varia de lugar e ao longo do tempo. (CORNAGO PRIETTO, 2004; FARIAS, 2000; PRAZERES, 2004)

Outro ponto importante a retomar é que o fenômeno paradiplomático ganhou impulso nos anos 1980 em Estados federais desenvolvidos, tais como o Canadá, os EUA, a Alemanha e a Austrália, ou em estados unitários com um grau de descentralização administrativa razoável, como a Espanha e a Itália. Já nos países em desenvolvimento, a paradiplomacia iniciou sua expansão no decorrer dos anos 1990, em países como o Brasil, o México, a Argentina e a China. No caso do Brasil, Rodrigues (2004b) aponta o crescente movimento internacional dos seus governos subnacionais, indicando inclusive, o surgimento de novos mecanismos de diálogos e cooperação federativa entre a União e os Estados e Municípios. Exemplos disso podem ser evidenciados com o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado no ano de 2004 e em atuação desde Janeiro de 2007 e com o Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Municípios, inaugurado em Salvador em maio de 2005 e já no caminho da sua sexta edição em 2010.

A visão panorâmica da realidade paradiplomática, nos principais países do sistema federal e de sistemas descentralizados nos diversos continentes, confirma o já propalado crescente envolvimento subnacional em questões internacionais em escala mundial. Mesmo nos contextos mais díspares, o que fica evidenciado é que a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional. Pode-se perceber assim que o envolvimento subnacional em questões internacionais é uma característica estrutural do sistema político mundial, conforme enfatiza Cornago Prieto (2004). Em casos como a China e a Rússia, o fenômeno mostra um perfil no qual razões funcionais e

normativas em nível subnacional estão combinadas com algum tipo de projeto de política externa de alto desempenho, enquanto que em outros casos, como nos Triângulos de Desenvolvimento do Sudeste Asiático ou da fronteira do México e EUA, a dinâmica da internacionalização contempla fatores majoritariamente econômicos.

Outro ponto a destacar é que hoje os governos subnacionais vêm sendo reconhecidos como atores internacionais, inclusive por agências e programas do sistema ONU que valorizam o seu papel. Já no contexto mais amplo do novo regionalismo latino-americano, o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais parece seguir um caminho mais parecido com aquele tomado pela União Europeia e, mais recentemente, pelo Leste Europeu, na opinião de Cornago Prieto (2004). Segundo o autor, a realidade atual, cujas expressões no caso brasileiro analisaremos nos dois capítulos a seguir, sugere que "entre o regionalismo subnacional e o internacional existe certo tipo de vínculo estrutural que impõe a necessidade de criar novas instituições e novas formas de atribuição da responsabilidade pública e sua legitimação" (PRIETO, 2004, p. 274), além de respostas cada vez mais efetivas aos problemas que afetam as cidades diretamente.

Merece, por fim, fazermos aqui uma reflexão quanto às características do federalismo que podem engendrar problemas na prática das relações externas hoje, onde se destaca a capacidade dos Estados de impor tratados no seu nível interno. O que se constata é que muitas das responsabilidades adquiridas por países federados diante da comunidade internacional não podem ser cumpridas, pois, segundo considerável parte das Constituições Federais, o país não tem competência sobre essas matérias, a exemplo dos tratados de direitos humanos, questões penitenciárias e políticas públicas em geral. Conforme salientado por diversos autores, a exemplo de Silva (2005), o fato de haver algo expresso na Constituição não garante sua força normativa, ou seja, as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores de poder da sociedade. Da conjugação destes fatores, facilmente se conclui a importância de uma participação mais ativa dos governos subnacionais nos processos de negociação de tratados, o que certamente produziria maior comprometimento dos mesmos na sua execução e, consequentemente, melhores resultados frente às responsabilidades adquiridas pelos países federados diante da comunidade internacional.

Mapeamento da realidade paradiplomática dos municípios brasileiros

Uma visão preliminar da paradiplomacia no Brasil

Tendo percorrido, o capítulo precedente, a realidade paradiplomática de experiências estrangeiras nos seus diversos continentes e principais países do sistema federal, bem como aqueles com sistema unitário descentralizado no interesse de entender as linhas gerais desta ação e o grau de concertação entre os governos subnacionais e os seus governos centrais, este capítulo direciona agora seu olhar para o Brasil. Precedendo a apresentação da realidade empírica da paradiplomacia brasileira nos municípios analisados, frente aos resultados da pesquisa realizada, o que será apresentado adiante, vale destacar algumas características gerais do quadro nacional em relação ao fenômeno paradiplomático dos entes subnacionais.

No atual ordenamento jurídico brasileiro evidencia-se uma lacuna, uma vez que não existem competências definidas e nem reconhecimento legal para as ações internacionais de estados federados e municípios. Começam a surgir propostas de mudanças constitucionais visando a um espaço legal de atuação paradiplomática aos entes nacionais, a exemplo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005 da Paradiplomacia, apresentada pelo ex-deputado federal André Costa (PDT/RJ), a qual propôs que fosse dado respaldo constitucional aos atos, acordos e convênios internacionais firmados por estados, Distrito Federal e municípios brasileiros com outros entes de estados estrangeiros, o que, porém ainda não vingou. Na visão de Rodrigues (2004b) os movimentos subnacionais brasileiros de Estados e Municípios estão fortemente ligados a dois fatores, um de ordem interna e outro de ordem externa. O primeiro está vinculado à crise federativa que acomete o País, no contexto da desigualdade socioeconômica entre regiões e Estados da federação, enquanto que o fator de ordem externa está diretamente ligado à "conformação do novo sistema internacional que favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais".

A paradiplomacia dos municípios brasileiros vêm aumentando gradativamente desde os anos 1980, porém uma política externa federativa, que implica ações concertadas de unidades locais para alcançar alguma inserção internacional, é registrada apenas a partir dos anos 1990, em algumas grandes cidades do país. Não obstante a característica do atual ordenamento jurídico brasileiro, as cidades brasileiras participam do movimento de projeção nas relações internacionais, porém com grande assimetria de atuação. Evidencia-se também um crescente aumento da capacidade de articulação interna e internacional dos municípios, seja através de associações e entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos, seja mediante redes internacionais regionais, a exemplo da Mercocidades, implantada em 1995, porém, apenas as cidades maiores, sobretudo as globais e megacidades, começaram a exercer alguma forma de paradiplomacia. Uma iniciativa de articulação dos entes subnacionais que merece ser citada é o Fórum de Secretários e Dirigentes municipais de Relações Internacionais (com cinco edições realizadas, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009). No próprio Fórum das Secretarias de RI há um movimento de se criar uma associação dos secretários de Relações Internacionais.

Há três casos brasileiros de municípios de destaque na ação internacional: Curitiba, Porto Alegre e São Paulo, que exibem respectivamente sua inserção internacional por meio de divulgação de *best practices* (Curitiba, com planejamento urbano e Porto Alegre com orçamento participativo), decorrentes de políticas de boa governança, por projeção dada por um megaevento global (Porto Alegre, tendo sediado o Fórum Social Mundial), e por ação estratégica institucional voltada às relações internacionais (caso da cidade de São Paulo).

O marco do reconhecimento do governo federal, com relação às ações internacionais federativas de estados e municípios, foi a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), ainda que de forma reativa, na visão de Rodrigues (2004b), vinculada ao gabinete do ministro das Relações exteriores, posteriormente transformada na Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Tem por objetivo "fazer a interface entre o referido ministério e os governos de estados e municípios brasileiros." Para dar maior capilaridade à conformação da política externa nacional e melhor captar os interesses das unidades federadas na formulação da política externa, o governo federal instalou vários escritórios do Itamaraty em estados ou regiões do país. Até o ano de 2008, existiam oito escritórios regionais nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e

Amazonas. Mais uma unidade regional de representação do Itamaraty foi instalada em novembro de 2009, desta vez na capital do Estado da Bahia.

Apesar dos pontos de capilarização do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), constata-se uma carência de mecanismos de relações intergovernamentais, tendo começado assim a surgir propostas de criação destes, a exemplo de um Comitê de Articulação Federativa como um órgão dentro do governo federal voltado para congregar a União e os Municípios (RODRIGUES, 2004b).

Destarte, após as características gerais do estágio da paradiplomacia em geral no país, aqui apontadas, o capítulo prossegue adentrando na etapa empírica do mapeamento dos setenta e dois municípios brasileiros analisados.

Etapa preliminar: a pesquisa eletrônica

A metodologia multicritério que embasou a seleção dos municípios-alvo desta pesquisa definiu setenta e dois municípios que atenderam a pelo menos um dos critérios estipulados, conforme indicamos na introdução deste livro. Os quadros 5 e 6, detalhados a seguir, apresentam estes municípios por região do país, cobrindo vinte municípios nas Regiões Norte e Nordeste além de cinquenta e dois nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Gráfico 9 – Resultado percentual da seleção de municípios por região

	REGIÃO	ESTADO	MUNICIPIO	CRITÉRIOS DE SELEÇÃO
1	Norte / Nordeste	Acre	Rio Branco - AC	Capital
2		Alagoas	Maceió - AL	Capital
3		Amazonas	Manaus - AM	Capital
4		Amapá	Macapá - AP	Capital
5		Bahia	Salvador - BA	Capital
6		Bahia	Camaçari - Ba	RM – principais cidades
7		Bahia	Feira de Santana - BA	População > 500 Mil
8		Ceará	Fortaleza - CE	Capital
9		Maranhão	São Luís - MA	Capital
10		Pará	Belém - PA	Capital
11		Paraíba	João Pessoa - PB	Capital
12		Paraíba	Campina Grande - PB	Centro Univ
13		Pernambuco	Jaboatão dos Guararapes-PE	População > 500 Mil
14		Pernambuco	Recife - PE	Capital
15		Pernambuco	Olinda - PE	cidade histórica
16		Piauí	Teresina - PI	Capital
17		Rio Grande Do Norte	Natal - RN	Capital
18		Rondônia	Porto Velho - RO	Capital
19		Roraima	Boa Vista - RR	Capital
20		Sergipe	Aracaju - SE	Capital
	Municípios selecionados na Região Norte / Nordeste			**20**

Quadro 5 – Municípios selecionados Regiões Norte/Nordeste

A seleção dos municípios foi realizada mediante análise do atendimento de cada município a um dos sete critérios definidos, prioritariamente na sequência indicada no fluxo apresentado anteriormente no tópico Procedimentos, técnicas e delimitação da pesquisa. O município foi assim enquadrado em uma categoria "Tipo" de município, com base no primeiro critério atendido.

A pesquisa foi desenvolvida partindo da identificação dos municípios brasileiros que desenvolvem relações internacionais e prosseguiu com a análise da estrutura orgânica de que eles dispõem para tal. Considerou-se que um órgão é formalmente instituído na administração pública municipal quando inicialmente um projeto de lei é proposto e encaminhado pelo prefeito à Câmara Municipal de Vereadores, sendo esta o órgão deliberativo do governo nesta instância, cabendo-lhe no foco de função administrativa única, a organização interna desta esfera de governo. Tal projeto ao ser aprovado gera a publicação de lei que cria o referido órgão, provendo-o de uma estrutura orgânica e de um regimento. Este é o instrumento que define as competências no âmbito do órgão, incluindo-se os cargos em comissão criados por lei, além das funções de confiança (estas criadas por decreto).

	REGIÃO	ESTADO	MUNICIPIO	CRITÉRIOS DE SELEÇÃO
1	SUL / SUDESTE	Espírito Santo	Vitória	Capital
2		Minas Gerais	Belo Horizonte	Capital
3			Contagem	População > 500 Mil
4			Ipatinga	Sede RM
5			Ouro Preto	Cidade histórica e sede Evento (Prot.Ouro Preto)
6			Rio Preto	RM-cidade relevante
7			Uberlândia	População > 500 Mil
8		Paraná	Curitiba	Capital
9			Foz do Iguaçu	Fronteira
10			Londrina	Centro Universitário
11			Maringá	RM-cidade relevante
12		Rio de Janeiro	Duque de Caxias	População > 500 Mil
13			Nova Iguaçu	População > 500 Mil
14			Rio de Janeiro	Capital
15			São Gonçalo	População > 500 Mil
16		Rio Grande do Sul	Caxias	Centro Univ
17			Chuí	Fronteira
18			Gravataí	Gestor em evento de RI
19			Itaqui	Fronteira
20			Jaguarão	Fronteira
21			Porto Alegre	Capital
22			Santa Maria	Centro Univ
23			Santana do Livramento	Fronteira
24			São Borja	Fronteira
25			Uruguaiana	Fronteira
26		Santa Catarina	Florianópolis	Capital
27			Blumenau	RM-cidade relevante
28			Joinville	Sede RM
29		São Paulo	Americana	População >= 500 Mil
30			Campinas	Centro Universitário
31			Cubatão	População > 500 Mil
32			Diadema	População > 500 Mil
33			Guarulhos	População > 500 Mil
34			Itu	População > 500 Mil
35			Jacareí	Gestor em evento de RI
36			Jundiaí	População > 500 Mil
37			Osasco	População > 500 Mil
38			Ribeirão Preto	População > 500 Mil
39			São Caetano	RM-cidade relevante
40			Santo André	População > 500 Mil
41			Santos	Sede RM
42			São Bernardo do Campo	População > 500 Mil
43			São José do Rio Preto	População > 500 Mil
44	SUL / SUDESTE	São Paulo	São José dos Campos	População > 500 Mil
45			São Paulo	Capital
46			Sorocaba	População > 500 Mil
47	CENTRO - OESTE	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Capital
48			Ponta-Porã	Fronteira
49		Mato Grosso	Corumbá	Fronteira
50			Cuiabá	Capital
51		Goiás	Goiânia	Capital
52		Tocantins	Palmas	População > 500 Mil
	Municípios selecionados na Região Sul / Sudeste / Centro-Oeste			**52**
	TOTAL GERAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS SELECIONADOS			**72**

Quadro 6 - Municípios selecionados Regiões Norte/Nordeste

Na prática, focalizando-se a esfera municipal, interesse deste estudo, a pesquisa empírica constatou a presença de muitas estruturas com equipes constituídas em franca operação na área de relações internacionais, porém que ainda não estão previstas e não constam do organograma das prefeituras por não terem sido legalmente institucionalizadas aprovadas por lei e publicadas no Diário Oficial do Município (DOM). Tais instâncias não possuem uma legalização das suas bases organizacionais (a exemplo de regimento com definição de competências, delineamento de funções e organograma) aprovada por lei. Com frequência, são estruturas simples, com tendência à horizontalização, poucos níveis hierárquicos e reduzido grau de subordinação, sendo as equipes frequentemente compostas por profissionais que atuam no nível de assessores ou mesmo assistentes em áreas distintas, chefiados por um assessor principal, este responsável pela estrutura. Surpreendentemente, porém, podem às vezes contar com equipes quantitativamente numerosas, com distribuição de competências internamente, ainda que não legalmente formalizadas.

Um exemplo concreto é o caso do município de Salvador cuja atuação paradiplomática já adquire uma visibilidade nacional e mesmo internacional (ainda que em grau embrionário), porém a unidade responsável pelas relações internacionais do município e identificada como Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais (SECRI) ainda não foi criada por lei, sendo institucionalmente um Gabinete extraordinário vinculado à Secretaria de Governo.

Assim, doravante, este trabalho referir-se-á de forma simplificada aos municípios com estrutura orgânica voltada para Relações Internacionais (RI) ou ainda, simplesmente aos municípios com estrutura de RI, ou "com instância de RI", aqueles municípios que possuem uma **instância administrativa específica, já legalmente institucionalizada ou não, voltada para o desenvolvimento da paradiplomacia**, ou seja, para o tratamento das questões internacionais, ainda que não de forma exclusiva, eventualmente absorvendo o tratamento de questões de outra esfera a exemplo de Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais. Tais instâncias aqui aludidas estarão necessariamente contando com equipe delineada voltada para a ação paradiplomática, em alguns casos composta por um único integrante, normalmente aqui um assessor.

Destarte, esta etapa inicial apontou como resultados preliminares que dos setenta e dois municípios pesquisados, apenas dezenove indicaram nos seus sites a existência de uma estrutura orgânica voltada para RI no sistema da prefeitura municipal, conforme (Quadro 7) a seguir. Destas, foram apontadas três coordenadorias, três assessorias e nove secretarias específicas, além de dois órgãos em nível de gabinete.

	CIDADE	Status	ESTRUTURA
1	**Salvador - BA**	Gabinete	Gabinete de Relações Internacionais
2	**Camaçari - BA**	Órgão específico	Secretaria Particular e Coordenação de R.I.
3	**Fortaleza - CE**	Assessoria	Assessoria Internacional
4	**São Luís - MA**	RI em uma Secret.outra	Secretaria de Articulação Institucional
5	**Belo Horizonte - MG**	Órgão específico	Secretaria Municipal Adjunta de R.I.
6	**Curitiba - PR**	Órgão específico	Secretaria Extraordinária de RI e Cerimonial
7	**Recife - PE**	Coordenadoria	Coordenadoria de Relações Internacionais
8	**Rio de Janeiro - RJ**	Órgão específico	Não informado
9	**Porto Alegre - RS**	Gabinete	Gab.de Captação de Rec.e Investimentos
10	**Santa Maria - RS**	Órgão específico	Secr.do Município de Captação de Rec. e RI
11	**Florianópolis - SC**	Assessoria	Assessoria Especial para Assuntos Internacionais
12	**Campinas - SP**	Órgão específico	Secretaria de Cooperação Internacional
13	**Guarulhos-SP**	Coordenadoria	Coordenadoria de Relações Internacionais
14	**Itu - SP**	Órgão específico	Secretaria de Relações Externas
15	**Osasco-SP**	Coordenadoria	Coordenadoria de Relações Internacionais
16	**Santo André - SP**	RI em uma Secret.outra	Secr.Desenv.e Ação Regional / Diret.de RI
17	**Santos-SP**	Assessoria	Assessoria de Relações Internacionais
18	**S.Bernardo do Campo - SP**	Órgão específico	Secretaria de Relações Internacionais
19	**São Paulo - SP**	Órgão específico	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
	Total de Municípios		19

Quadro 7 – Municípios com Estrutura de RI
Fonte: Sites municipais

Os dados obtidos nos sites municipais (ver relação dos sites nas referências bibliográficas) quanto aos aparatos públicos voltados para as relações internacionais desenvolvidas nesta esfera governamental, foram consolidados, produzindo o panorama sintético apresentado no Quadro 8 a seguir, o que evidenciou *a priori*, um índice bastante exíguo destes municípios (apenas 26% dos municípios selecionados para a pesquisa) que já exibiam alguma estrutura voltada para ações paradiplomáticas. A sequência da pesquisa em campo mostrou que muitos destes efetivamente já contam com estruturas de RI, porém não legalmente institucionalizadas, o que pode justificar a lacuna de publicação destas nos sites oficiais.

Estrutura /Status do órgão	Qtde.	Municípios
Secretaria	9	Camaçari, Belo Horizonte. Curitiba, Rio de Janeiro, Santa Maria, Campinas, Itú, São Bernardo do Campo e São Paulo
Assessoria	3	Fortaleza, Florianópolis, Santos
Coordenadoria	3	Recife, Guarulhos, Osasco
Gabinete	2	Salvador, Porto Alegre
RI desenvolvida sob outro Órgão	2	Santo André e São Luís

Quadro 8 - Quadro-Síntese Municípios com Estrutura de RI
Fonte: Baseado nos sites municipais

Panorama institucional da paradiplomacia municipal

O aprofundamento da visão preliminar do aparato institucional municipal para RI obtida por meio da pesquisa eletrônica acima apontada foi promovido com a pesquisa diretamente aplicada junto aos setenta e dois municípios selecionados. Conforme já explanado anteriormente, após a obtenção do exíguo índice de respostas espontâneas de apenas 9% (nove), a ação ativa via contatos e entrevistas telefônicas com gestores municipais conseguiu conferir a esta pesquisa o caráter censitário dentro do universo dos municípios que atenderam aos critérios de seleção definidos pela pesquisa (ver Introdução, cf. Quadro 1), obtendo-se assim respostas de todos os setenta e dois municípios selecionados. Os quadros constantes do apêndice A, apresentam a relação dos municípios cujos gestores responderam aos questionários da pesquisa, com seu respectivo volume populacional.

Um ponto que vale a pena ressaltar aqui refere-se ao grau de desatualização das informações disponibilizadas pelos sites municipais, conforme já anteriormente aludido. A pesquisa, com base nestes sites, identificou apenas 19 municípios detentores de algum órgão voltado para o tratamento das relações internacionais (correspondendo a 26% do universo pesquisado), enquanto que a pesquisa com base em dados primários coletados na mesma época mostrou que 29 destes já possuíam algum aparato administrativo voltado para atuação paradiplomática do município, elevando o percentual anterior para 40%. Este aparato pode significar um órgão institucionalizado ou, em diversos casos, apenas um assessor dedicado aos assuntos internacionais, normalmente ligado ao gabinete do prefeito ou a uma secretaria municipal de governo.

Os quadros 9 e 10 trazem analiticamente estes 72 municípios e a estrutura da área voltada para o tratamento das relações internacionais existente.

Assim, o panorama final da pesquisa indicou que a grande maioria dos municípios pesquisados – 71%, exerce alguma atividade paradiplomática, contra 29% ainda não atuantes na área internacional. Não obstante o quadro, um significativo percentual que se aproxima da metade dos municípios atuantes (43%) o faz sem qualquer aparato estrutural voltado para as atribuições deste campo, como veremos adiante.
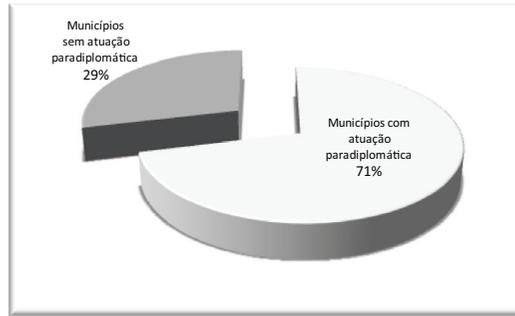
Gráfico 10 – Municípios atuantes *vs*. não atuantes em RI
Base: 72 Respondentes.

Já no foco das estruturas institucionalizadas, dos 72 respondentes, 40% atuam em RI com algum aparato público municipal. Destes, o elevado índice de 83% possui uma instância que trata das RI, ainda que em muitos casos, estruturada de forma bastante incipiente, enquanto que os 17% restantes atuam nas RI com um assessor único conforme gráficos a seguir apresentados.
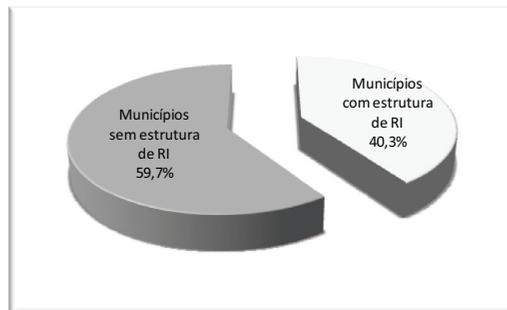
Gráfico 11 – Municípios e Estruturas de RI
Base: 72 Respondentes.
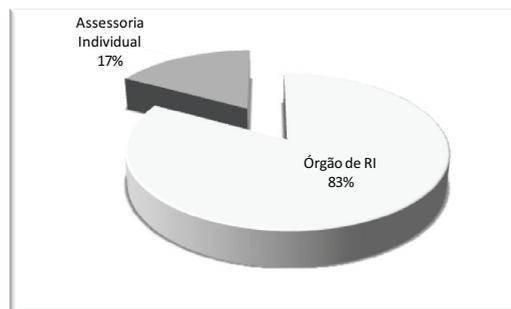
Gráfico 12 - Órgãos de RI *v.s* Assessorias (individuais)
Base: 72 Respondentes.

	Região	Estado	Cidades com RI	Estrutura que trata RI
1	NORDESTE	BA	CAMAÇARI	Secr.Adjunta/sob SEGOV
2		CE	FORTALEZA	Assessoria/ Coordenadoria
3		PE	RECIFE	Órgão sob uma Secretaria
4		BA	SALVADOR	Órgão sob uma Secretaria
5	NORTE	PA	BELÉM	Assessoria/ Coordenadoria
6		RR	BOA VISTA	Assessoria/ Coordenadoria
7		AC	RIO BRANCO	Assessoria/ Coordenadoria
8	SUDESTE	MG	BELO HORIZONTE	Órgão sob uma Secretaria
9		SP	CAMPINAS	Secretaria de RI
10		SP	DIADEMA	Órgão sob uma Secretaria
11		SP	GUARULHOS	Assessoria/ Coordenadoria
12		SP	ITU	Secretaria autônoma de RI
13		SP	JUNDIAÍ	Órgão sob uma Secretaria
14		SP	OSASCO	Assessoria/ Coordenadoria
15		RJ	RIO DE JANEIRO	Assessoria/ Coordenadoria
16		SP	SANTO ANDRÉ	Órgão sob uma Secretaria
17		SP	SANTOS	Assessoria/ Coordenadoria
18		SP	SÃO BERNARDO DO CAMPO	Secr.RI e outros Temas
19		SP	SAO JOSÉ DO RIO PRETO	Órgão sob uma Secretaria
20		SP	SÃO PAULO	Secretaria RI
21		SP	SOROCABA	Órgão sob uma Secretaria
22		ES	VITÓRIA	Assessoria/ Coordenadoria
23	SUL	RS	CAXIAS DO SUL	Órgão sob uma Secretaria
24		PR	CURITIBA	Secr.Adjunta/sob Secretaria
25		SC	FLORIANOPOLIS	Assessoria/ Coordenadoria
26		RS	FOZ DO IGUAÇU	Secretaria RI
27		SC	JOINVILLE	Órgão sob uma Secretaria
28		RS	PORTO ALEGRE	Secr.RI e outros Temas
29		RS	SANTA MARIA	Secr.RI e outros Temas

Quadro 9 – Municípios com estrutura de RI
Base: 72 Respondentes.

Sem atuação paradiplomática			
	Região	Estado	Cidade
1	Centro-Oeste	GO	Goiânia
2		MS	Campo Grande
3		MS	Ponta-Porã
4		TO	Palmas
5	Nordeste	AL	Maceió
6		PE	Jaboatão dos Guararapes
7		SE	Aracaju
8	Norte	RO	Porto Velho
9	Sudeste	MG	Contagem
10		MG	Rio Preto
11		RJ	Duque de Caxias
12		RJ	Nova Iguaçu
13		SP	Americana
14		SP	São José dos Campos
15	Sul	PR	Londrina
16		RS	Chuí
17		RS	Itaqui
18		RS	Jaguarão
19		RS	São Borja
20		RS	Uruguaiana
21		SC	Blumenau

Com atuação paradiplomática			
	Região	Estado	Cidade
1	Centro-Oeste	MS	Corumbá
2		MT	Cuiabá
3	Nordeste	BA	Feira de Santana
4		MA	São Luis
5		PB	Campina Grande
6		PB	João Pessoa
7		PE	Olinda
8		PI	Teresina
9		RN	Natal
10	Norte	AM	Manaus
11		AP	Macapá
12	Sudeste	MG	Ipatinga
13		MG	Ouro Preto
14		MG	Uberlândia
15		RJ	São Gonçalo
16		SP	Cubatão
17		SP	Jacareí
18		SP	Ribeirao Preto
19		SP	São Caetano do Sul
20	Sul	PR	Maringá
21		RS	Gravataí
22		RS	Santana do Livramento

Quadro 10 - Municípios sem estrutura de RI
Base: 72 Respondentes.

Outro aspecto interessante, porém não surpreendente e depreendido neste momento preliminar da pesquisa é a presença preponderante destas estruturas nas regiões que constituem o eixo econômico brasileiro, ou seja, o eixo Sul-Sudeste. Estas duas regiões abrigam quase 76% dos aparatos municipais com atribuições voltadas para o tratamento de questões internacionais, enquanto a região centro-oeste ainda não iniciou este processo.
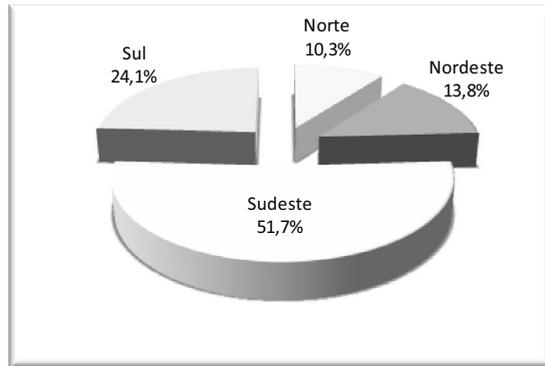
Gráfico 13 – Regiões com órgãos voltados para RI
Base: 29 respondentes

As regiões Norte/Nordeste juntas mostraram ser detentoras de apenas 24% dos órgãos municipais de RI implantados no Brasil, enquanto a seleção dos municípios para a pesquisa, efetuada com base nos sete critérios anteriormente apresentados (Gráfico 13), considerados propulsores dos municípios ao ambiente internacional, apontou a inexistência de município detentor de um órgão voltado para RI na região Centro-Oeste. Frente a estes dados preliminares obtidos na pesquisa, cabem algumas reflexões e constatações preliminares. Primeiramente, a conhecida realidade de disparidade socioeconômica existente no país mostra-se claramente refletida na localização dos aparatos municipais voltados o tratamento dos assuntos internacionais, pois menos de 25% destes situam-se fora do eixo Sul/Sudeste, contra o índice de 76%. de órgãos de RI deste eixo.
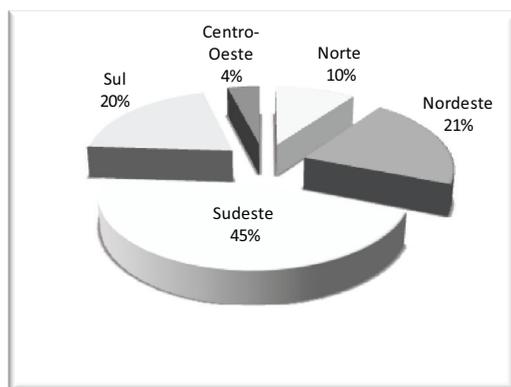
Gráfico 14 - Regiões brasileiras com alguma atuação paradiplomática (com ou sem estrutura orgânica)
Base: 51 respondentes

Por outro lado, fora do eixo Sul/Sudeste já estão presentes 35% dos municípios brasileiros que hoje apresentam alguma atuação paradiplomática, conforme gráfico 14. Outro aspecto é o não negligenciável índice de 28% de municípios brasileiros que, mesmo possuindo atributos mobilizadores para uma ação internacional, ainda não tenham definido uma estratégia paradiplomática ou um foco de atuação internacional. Isso evidencia uma precariedade da conexão destes municípios com a realidade flagrante da modernidade avançada, na qual a interdependência econômica e o desenvolvimento das redes são dados irrefutáveis.

Análise da ação paradiplomática dos municípios brasileiros

A paradiplomacia dos municípios sem estrutura de RI

Focalizando os municípios que não possuem qualquer estrutura formal voltada para as RI, várias informações de interesse merecem ser trazidas a fim de compreender a paradiplomacia municipal no Brasil atual. Um primeiro ponto de reflexão advém da constatação do expressivo número de municípios, (correspondendo a 40% dos municípios que atuam nas RI e a 30% do total dos municípios pesquisados), que desenvolvem alguma forma de paradiplomacia, ainda que de caráter “mínimo”, segundo tipologia de Philippart (1999 apud PAQUIN, 2004) apresentada anteriormente, sem exibir oficialmente esta atuação nos sites municipais, vista a inexistência de qualquer instância formalizada voltada para tal finalidade nesta esfera (Gráfico 15).
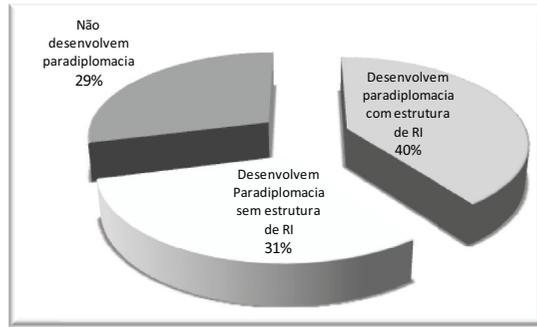
Gráfico 15 - Municípios pesquisados *vs* Paradiplomacia
Base: 72 Respondentes.
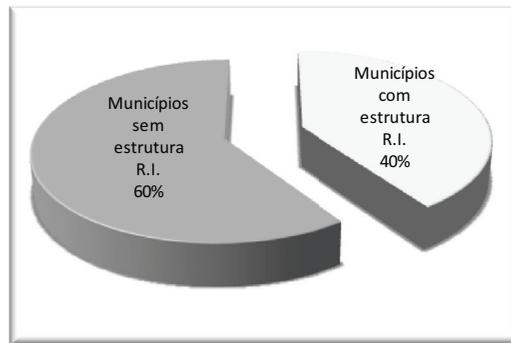
Gráfico 16 - Municípios com ação internacional *vs* existência de órgão RI
Base: 51 Respondentes.

Este quadro denota uma verdadeira teia que se forma no âmbito municipal voltada para o desenvolvimento de ações internacionais, que por não estarem sendo conduzidas por instâncias formais implantadas, apresenta dois aspectos que podem ser problemáticos do ponto de vista da democracia: o primeiro refere-se à inexistência de controle por parte da instância de governo central, o que poderia acarretar eventuais riscos de desalinhamentos quanto a políticas e ações, e o segundo diz respeito à impossibilidade de potencialização destas ações e de cooperação intermunicipal, uma vez que elas não chegam ao conhecimento amplo da esfera pública e tampouco da sociedade. A falta de institucionalização pode assim acarretar impossibilidade de transparência e controle democrático das ações desenvolvidas, além de prejudicar processos mais sinérgicos de projetos conjuntos e dinâmicas de redes intermunicipais.

Outro ponto de interesse na análise do panorama dos municípios com atuação paradiplomática sem órgão específico para este fim é a sua distribuição espacial no território nacional, o que está apresentado no gráfico a seguir.
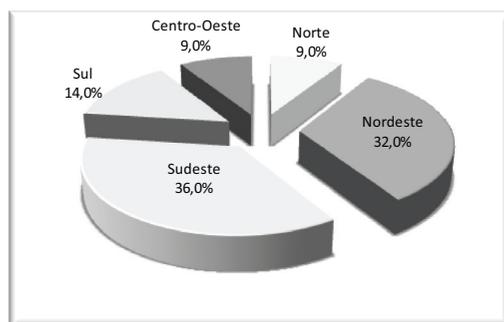
Gráfico 17 - Municípios com atuação paradiplomática sem estrutura de RI *vs.*Regiões

Este panorama aponta para uma mobilização de todas as regiões no sentido do exercício paradiplomático. Contrastando esta situação com a realidade anteriormente apresentada dos municípios que desenvolvem ações internacionais com aparato de RI (Gráfico 13), chama a atenção o incremento da ação na região Nordeste, responsável por apenas 13,8% das atuais estruturas municipais de RI institucionalizados no país, mas que exibe agora 32% de municípios com ação internacional, ainda que sem órgão específico.

Continua também na linha de frente a região Sul-Sudeste, antes com 75,8% dos municípios atuantes com instâncias voltadas para o tratamento das RI, apresentando agora conjuntamente, 50% dos municípios que atuam sem aparato orgânico para a área. Percebe-se, igualmente, que a tendência à institucionalização é mais forte no sul-sudeste do país.

Já a região Centro-Oeste que não apresentou nenhum município com estrutura voltada para RI dentro da seleção feita preliminarmente para a pesquisa, exibe agora o índice de 9% dos municípios brasileiros com atuação paradiplomática sem estrutura orgânica para este fim.

Outro aspecto que chama a atenção nos resultados da pesquisa junto aos gestores municipais e que merece ser ressaltado é a existência de alguns municípios que já foram possuidores de tais estruturas, mas que retrocederam e as desativaram posteriormente. Este é o caso de São Caetano do Sul e Maceió. O primeiro foi detentor de um órgão denominado Casa do Mercosul, direcionado prioritariamente para tratamentos de temas ligados à integração regional, o qual foi desativado há cerca de três anos, segundo os responsáveis, motivado por questões partidárias, transformando-se na Diretoria de Desenvolvimento Econômico que atua hoje com *status* de Secretaria, ligada diretamente ao prefeito. Atualmente este município prevê implantar no curtíssimo prazo outra estrutura específica para a atribuição das suas relações internacionais, a qual deverá

estar ativa em 2008, sob forma de Coordenadoria ligada à atual Diretoria de Desenvolvimento Econômico.

Por seu turno, Maceió possuía na sua estrutura a Secretaria Municipal de Intercâmbio internacional, cujo foco principal de ação se voltava para a captação de recursos, principalmente para os eixos turísticos e de saneamento, buscando cooperação para resolver problemas municipais. O órgão perdurou por apenas uma gestão, do ano de 2000 ao início de 2005, sendo desativado nesta época devido a questões político-partidárias. As questões políticas podem aqui estar associadas à baixa prioridade que ainda parece ser dada pelos gestores municipais às questões internacionais, frente ao atendimento das necessidades básicas da população (programas de saúde ou educação fundamental, por exemplo), resultando muitas vezes na descontinuidade de ações e programas nas gestões subsequentes, bem como na modificação ou mesmo na extinção da estrutura dos governos municipais voltadas para o tratamento dos assuntos internacionais, gerando assim a dificuldade de construção de uma ação externa municipal mais coerente, além de desestimular a formação de quadros de servidores especializados na área.

Quanto à existência de projeto para criação de uma estrutura voltada para o tratamento dos temas internacionais na agenda municipal, os dados da pesquisa demonstram a inexistência de projetos desta ordem neste nível de governo no horizonte dos 12 meses vindouros (até fins de 2008), o que se mostra coerente com a realidade presente de ano eleitoral. Três exceções aqui foram verificadas, frente aos municípios de São Caetano do Sul (já apontado anteriormente), Cubatão, este com projeto de criação de uma Diretoria de RI, previsto para tramitar brevemente na Câmara, além de Uberlândia. Este último acaba de definir uma reforma estrutural na qual pleiteia a criação de uma assessoria de relações internacionais sob a tutela administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; proposta esta que será agora submetida ao prefeito para prosseguir para tramitação na Câmara visando à aprovação. Uberlândia já vem se mobilizando com uma atuação paradiplomática, gerando relações comerciais com outros centros urbanos do exterior, o que propiciou a abertura da filial da Câmara Americana de Comércio – AMCHAM Uberlândia, 9ª unidade da entidade no Brasil e 2ª unidade implantada em cidade do interior do Brasil. Além disso, encontra-se em desenvolvimento a parceria internacional para cooperação com a China (cidade de Heze). Ademais, Uberlândia foi apontada pelo gestor respondente desta pesquisa como a 10ª cidade do Brasil em número de eventos internacionais ali sediados.

Já no município carioca de São Gonçalo, o gestor entrevistado indicou a meta de criar uma estrutura para RI no ano de 2008, não havendo, porém algo mais concreto até o momento em que esta pesquisa se encerrou. Assim, a análise da atuação paradiplomática dos municípios que não possuem estrutura específica para o tratamento das questões internacionais, conclui que, mesmo de forma tímida, estes evidenciaram atuar em todas as cinco grandes áreas em que os governos estaduais desenvolvem sua paradiplomacia, conforme visto por alguns autores (NUNES, 2005), citando-se articulação institucional, atração de investimentos produtivos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e área institucional. Por fim, é apresentado a seguir, nos diversos quadros de número 11 a 15, um panorama com as principais ações[6] internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros que não possuem aparato municipal formalizado para este fim, com a identificação dos órgãos que executaram tais ações, conforme respostas obtidas na pesquisa.

NORTE		
Município	**Ação**	**Órgão executor**
Manaus	· Acordos de Cooperação (em andamento) · Acordos de Irmanamento (em andamento) - Hamamatsu (Japão) e Santo Domingo (República Dominicana); · Irmanamento com cidade no Equador (em avaliação) · Negociação de aporte de capital da Comunidade Andina de Fomento (CAF) para urbanização da cidade	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Urbanismo e Obras
São Luís	· Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Aliance) · Parcerias com ONGs internacionais · Parcerias com o Governo Francês para Ações de foco cultural no centro-histórico (por meio da Casa França-Maranhão) · Convênios e parcerias com Embaixada da Canadá/ CIDA · Parceria com a Comunidade Européia (Projeto Emplenet) · Acordo de Cooperação com o Governo espanhol	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN, Fundação Municipal de Patrimônio Histórico-FUMPH, Secretaria Municipal de Governo-SEMGOV
Macapá	· Intercâmbio Cultural com Caiena (Guiana) · Participação conjunta em eventos nacionais e bi-nacionais (Macapá Verão, Carnaval de Caiena)	NI = Não Informou

Quadro 11– Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos de RI-REGIÃO NO

[6] Ações citadas de forma sucinta em pesquisa cujo foco principal foi explorar a atuação paradiplomática desenvolvida pelos municípios com órgãos institucionalizados voltados para o tratamento das questões internacionais, não tendo, portanto buscado, nesta etapa, o aprofundamento da atuação internacional dos municípios não possuidores deste aparato na máquina pública desta esfera de governo.

NORDESTE		
Município	**Ação**	**Órgão executor**
Feira de Santana	· Acordo de Irmanamento com Barcelona · Empréstimo junto à Comunidade Andina de Fomento	Não Informou (NI)
Maceió	· Captação de recursos junto ao BID visando à modernização da gestão municipal (administrativo e fiscal)	Gab.Prefeito, Secr.de Governo; Planejamento.
Olinda	· Participação em Projetos ligados à União Européia · Acordos de Irmanamento com cidade de Vila do Conde (Portugal) e Cassino (Itália) · Eleita Secretaria Regional para América latina e Caribe das Cidades Patrimônio Cultural da UNESCO · Programa de infra-estrutura urbana em áreas de baixa renda – Prometrópole (Banco Mundial- BIRD); · Habitar Brasil - HBB	Secretaria de Obras Secretaria de Patrimonio, Ciência, Cultura e Turismo
São Luís	· Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Aliance) · Parcerias com ONGs internacionais · Parcerias com o Governo Francês para Ações de foco cultural no centro-histórico (por meio da Casa França-Maranhão) · Convênios e parcerias com Embaixada da Canadá/CIDA · Parceria Comunidade Européia (Projeto Emplenet) · Acordo de Cooperação com o Governo espanhol	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN, Fundação Municipal de Patrimônio Histórico-FUMPH, Secretaria Municipal de Governo-SEMGOV
Teresina	· Captação de recursos (Ex: junto à FAO em função do Projeto de Horta Comunitária; Banco Mundial com aporte de US$ 100 milhões para financiamento de intervenção em área deficiente do município) · Parceria com a Agência Panamericana de Saúde	Gabinete do Prefeito ou Secretaria de Planejamento

Quadro 12 – Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos de RI-REGIÃO NE

CENTRO-OESTE		
Município	**Ação**	**Órgão executor**
Corumbá	· Ações informais no nível Mercosul (processo informal de integração) · Acordo de Irmanamento com Dunkerke · Participação do Comitê bi-nacional de Segurança (Brasil-Bolívia) · Promoção de Evento voltado para o Mercosul (Festival América do Sul, integrando 11 países)	NI
Cuiabá	· Convênios de Cooperação Internacional (Mercosul) · Receptivo de missões internacionais · Receptivo de missões econômicas · Receptivo de chefes de Estado Nota: As diversas Secretarias municipais atuam com transversalidade no foco internacional	Secretarias de :Governo; Finanças; Planejamento; Orçamento e Gestão; Saneamento;Turismo e Secr.Educação; Inst. de Pesquisas e Desenv. Urbano.
Palmas	· Missão (em retribuição) pontual para EUA (Palm Spring) com assinatura de Protocolo de Intenção para intercâmbio · Participação pontual em eventos internacionais (Feira de turismo e Agronegócio na Itália)	NI

Quadro 13 – Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos de RI (CENTRO-OESTE)

SUDESTE		
Município	**Ação**	**Órgão executor**
São Caetano do Sul	· Acordo de Irmanamento com cidade na China · Negociações com Mercosul	Diretoria.de Desenvolvimento Econômico
Cubatão	· Acordo de Irmanamento com cidade em Portugal (Aveiro) · Construção de relacionamentos e parcerias internacionais para implantação de Porto Estaleiro	NI
Jacareí	Projeto Luta Contra a Pobreza Urbana (Rede Urbal 10) que resultou no GUIA de GESTÃO PELA CIDADANIA – UM OUTRO TERRITÓRIO É POSSÍVEL	Secretaria Assistência Social e Cidadania
Ouro Preto	· Participação em feiras e exposições internacionais visando à divulgação da cidade	Secretaria de Turismo
Ribeirão Preto	· Participação em evento voltado para o Mercosul (Feira Agrishow - latinoamericana) · Receptivo de missões internacionais (África do Sul) · Acordo de cooperação técnica para usina de reciclagem (Africa do Sul)	Gabinete do Prefeito envolvendo outras estruturas,conforme o caso
São Gonçalo	· Acordos de Irmanamento com cidades da China, Cabo, Africa do Sul e Italia · Fase de avaliação de Acordo de Irmanamento com cidades em Portugal, Espanha e China. · Missões à Espanha e Portugal	Secretaria do Gabinete envolvendo as diversas Secretarias, conforme tema
Uberlândia	· Relações comerciais com centros produtivos do exterior · Conquistou a abertura de filial da Câmara Americana de Comércio - AMCHAM (9ª unid e 2ª cidade do interior do Br) · É a 10ª cidade do Brasil em eventos internacionais sediados · Realização de Missões para os E.U.A · Carta de Intenção / Acordo de Irmanamento com Heze (China)	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo

Quadro 14 – Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos de RI-SUDESTE

SUL		
Município	**Ação**	**Órgão executor**
Chuí	· Relações fronteiriças informais com o Uruguai, voltadas para ajuda mútua, buscando resolver problemas do município	Gabinete do Prefeito e Secretaria geral de Governo
Ipatinga	· Promoção de evento cultural internacional voltado à comemoração do centenário da imigração japonesa no Brasil · Fase de construção de acordo de Irmanamento	Secretaria Municipal de Cultura, esporte e Lazer
Gravataí	· Participação em Conferências internacionais · Participação de organizações de autoridades locais regionais, a exemplo do Foro de Mercosul · Participação em feiras e exposições internacionais promovidas por outros países, regiões e municípios · Participação de redes transnacionais (Mercocidades)	
Maringá	· Acordos de Irmanamento (cidades no Japão e em Portugal) · Parcerias comerciais para exportação · Receptivo de comitivas	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo
Santana do Livramento	· Realização de eventos culturais no Uruguai (com foco artístico) · Realização de eventos voltados para esporte e lazer (caminhadas bi-nacionais) · Realização de Campanhas binacionais de conscientização e de prevenção de doenças (AIDS)	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Turismo e Secretaria de Saúde

Quadro 15 – Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos de RI- SUL

Este recorte de ações evidencia a diversidade das ações internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros de todas as regiões do país, ainda que suas Prefeituras não contem com uma estrutura orgânica com a atribuição específica de tratamento das RI no aparato municipal.

Consolidando e alocando as ações apontadas pelos gestores identificadas nos cinco eixos propostos por Nunes (2005) na sua análise do nível estadual de governos, obtém-se o quadro 16, sintético, a seguir exibido, o qual denota que a mobilização dos entes subnacionais em análise vem também ocorrendo em todas as cinco áreas nas quais os governos subnacionais da esfera estadual atuam. Vale ainda ressaltar que os dados expressos oriundos dos municípios que desenvolvem sua ação paradiplomática sem uma estrutura voltada para RI, foram colhidos a partir de questionários sintéticos dirigidos a estes municípios. Isto pode indicar que, caso este segmento seja explorado em profundidade, uma atuação ainda mais significativa possivelmente venha a ser deflagrada, o que deixa um largo campo aberto para novos estudos no campo da paradiplomacia no Brasil.

A paradiplomacia dos municípios sem estrutura de RI: Áreas e ações		
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	relações e contatos com atores internacionais com interesses políticos, econômicos ou culturais	· Participação, promoção e realização de Eventos internacionais · Receptivo de missões governamentais, comitivas e delegações estrangeiras · Realização de missões do governo municipal ao estrangeiro · Promoção da integração regional (Mercosul); Negociações com Mercosul; · Estímulo à integração e desenvolvimento de regiões de fronteira; · Participação de redes transnacionais (Mercocidades) · Participação de organizações de autoridades locais regionais (Ex. Foro de Mercosul); · Participação do Comitê bi-nacional de Segurança; · Parceria com a Comunidade Européia eparticipação em Projetos ligados à União Européia; · Atuação como Secretaria Regional para A.L.e Caribe - Cidades Patrimônio Cultural da UNESCO · Parcerias com ONGs internacionais; · Intercâmbio cultural com cidades · Participação em conferências internacionais
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRODUTIVOS	marketing internacional com divulgação das potencialidades dos municípios	· Participação em conferências internacionais visando à atração de investimentos produtivos · Participação em feiras e exposições internacionais para atrair investimentos diretos
PROMOÇÃO COMERCIAL E TURISTICA	estímulo à cultura exportadora e prática de marketing internacional divulgando o potencial turístico	· Participação em feiras e exposições internacionais visando à divulgação da cidade; · Relações e parcerias internacionais para obras de infra-estrutura (Porto Estaleiro); · Promoção de eventos culturais internacionais para atrair investimentos e desenvolver o turismo · Desenvolvimento de parcerias comerciais para exportação
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	relações com organizações e governos internacionais para obtenção de recursos (financeiros e técnicos) para projetos de desenvolvimento	· Celebração de acordos de Irmanamento com cidade · Celebração de acordos de cooperação técnica com cidades · Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Alliance) · Captação de recursos junto ao BID visando à modernização da gestão municipal (adm.e fiscal) · Obtenção de empréstimo junto à Comunidade Andina de Fomento - CAF · Acordos de cooperação com Governo espanhol, Italiano, português, canadense, alemão etc... · Parceria com a Agência Panamericana de Saúde

Quadro 16 – Consolidado das ações por área (Brasil - municípios sem órgão de RI)
Nota: Não necessariamente todos os municípios desenvolvem todas as ações aqui apresentadas.

O panorama consolidado evidencia que estes 22 municípios brasileiros que não contam ainda com aparato institucional para tratamento de questões internacionais vêm apresentando uma diversificada mobilização internacional, utilizando uma ampla gama de ferramentas paradiplomáticas apontadas pelos diversos autores anteriormente discutidos (DUCHACEK, 1990; PAQUIN, 2004;

SALOMÓN, 2007; SOLDATOS, 1990; BATISTA et al., 2008), tais como organização de missões internacionais, receptivo de comitivas oficiais diplomáticas, participação em eventos e feiras, organização de eventos internacionais, celebração de atos internacionais, participação em organizações, redes ou conferências internacionais, além de implementação de melhorias na infraestrutura para internacionalização da economia local, a exemplo das ações desenvolvidas por Cubatão visando à implantação de um porto estaleiro.

Já na dimensão geopolítica, esta esfera de governo demonstrou atuar tanto com uma paradiplomacia regional transfronteiriça, bem como transregional, com conexões e negociações entre governos não centrais que não são vizinhos, e ainda com uma paradiplomacia no âmbito global, com contato das unidades subnacionais municipais com governos centrais estrangeiros em outros continentes.

Quanto ao enfoque da relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, o fato de esta "teia de entes subnacionais" atuar no campo externo de forma quase "marginal", sem uma estrutura institucionalizada e sem uma unidade coordenadora destas ações, desenvolvendo ações na sua maioria de forma dispersa no seio da estrutura municipal, evidencia uma possível atuação política à revelia das estratégias do governo central, sinalizando que a paradiplomacia aqui presente vem sendo constituída prioritariamente por ações paralelas ou substitutivas, não ficando claro, porém, se em caráter harmonioso ou não com o Itamaraty.

Focalizando a tipologia proposta por Phillipart (1999 apud PAQUIN, 2004), pode-se afirmar que a atuação paradiplomática deste segmento de municípios parece enquadrar-se nas categorias "menor" e "maior", com domínios de ação dirigidos ao eixo econômico, prioritariamente, mas também cultural e social, podendo ainda incluir ações com enfoque político, mas não adentrando, contudo, na categoria "máxima", uma vez que não concorre com o Estado central nos domínios que são, a princípio, de competência deste. O modo operatório aqui tende ao cooperativo na instância municipal de governo, mas não na esfera do governo central, não eliminando possibilidades de conflitos potenciais com o Itamaraty, haja vista a inexistência institucional de uma unidade coordenadora do município e ao caráter de ações isoladas e esparsas desenvolvidas. Por fim, um ponto a ressaltar é que não há nenhum indício de exercício de uma paradiplomacia identitária e nem de uma protodiplomacia por estes entes subnacionais municipais em foco, uma vez que não há interesses secessionistas marcantes hoje no país.

Após a apresentação e discussão da visão tipológica da atuação paradiplomática dos municípios não detentores de um órgão voltado para RI, algumas considerações ainda merecem ser trazidas, com base no quadro analítico destas ações por região / município. Em primeiro lugar, o eixo cultural mostrou-se presente em ações de municípios como Olinda e São Luís, Ipatinga, Santana do Livramento e Macapá; já ações voltadas para soluções de problemas para o município, a exemplo de questões de infraestrutura urbana e de modernização da gestão municipal foram apontadas por Chuí, Olinda, Maceió e Teresina.

Na esteira da política externa federativa desenvolvida nos anos 1990 pelo Estado do Amapá, apontada por Rodrigues (2004b) como o mais completo caso de política externa federativa durante os anos 1990[7], o município do Macapá mostrou-se atuante na paradiplomacia dando continuidade a relações com a Guiana Francesa e sua capital Caiena, com desenvolvimento de intercâmbios culturais, considerando que, desde os anos 1990, a estratégia de governo de Capiberibe já envolvia uma forte cooperação bilateral com as autoridades guianenses.

Uma particularidade que vale destacar refere-se ao município de Olinda que foi eleito Secretaria Regional para América Latina e Caribe das Cidades Patrimônio Cultural – OCPM/ UNESCO, tendo hoje uma profissional da esfera municipal que assume as atribuições precípuas deste papel, mesmo frente à inexistência de órgão municipal voltado para o tratamento das questões internacionais. Outra particularidade interessante advém da paradiplomacia desenvolvida por Uberlândia, a qual atraiu a abertura da segunda filial da Câmara Americana de Comércio – AMCHAM no interior do país, ocupando ainda a cidade o décimo lugar no ranking das cidades brasileiras com eventos internacionais sediados, ainda que conte com apenas 500 mil habitantes. Além disso, Uberlândia já vem se mobilizando para formalização de acordos de irmanamentos com a China, tendo também já promovido missões aos EUA.

Outro ponto a destacar é a ação ativa no foco internacional desenvolvida pelo município de Jacareí no estado de São Paulo, que curiosamente atua nas relações internacionais por meio da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, órgão pouco usual no campo das RI. O município foi selecionado para a pesquisa em função do sétimo critério de seleção, exclusivamente pela identificação da presença de um gestor na primeira edição do Fórum de Secretários de

[7] A partir deste período, a paradiplomacia foi adotada como instrumento estratégico prioritário do primeiro governo de João Alberto Capiberibe.

RI realizado em Salvador-Ba, não tendo suprido nenhum dos demais critérios. Jacareí é um município sem aparente expressividade no cenário nacional, com população de 191 mil habitantes. Não obstante, demonstrou uma atuação paradiplomática intensa, voltando-se para o eixo geográfico global, com ações cooperativas e com foco em redes internacionais junto aos países do Mercosul, da Comissão Europeia e ao Canadá, bem como cooperação com países diversos, a exemplo da Itália e da França.

Além disso, o município teve a primeira proposta de projeto por ele organizado aprovada pela Rede 10 da URBAL – Luta Contra a Pobreza Urbana. Coordenou assim o primeiro projeto (período 2004 a 2005) com subsídios da Comissão Europeia – Projeto do Tipo A; associou-se à Rede de Mercocidades, assumindo a subcoordenação das Unidades Temáticas de Desenvolvimento Econômico Local e de Desenvolvimento Social, em 2006 e 2007. Está ainda inserido no 100 Cittá (Itália); no Grupo de Trabalho (GT) de Economia Solidária com a França a partir de novembro de 2007 e está integrado na discussão de RI da Secretaria de Relações Internacionais do PT em São Paulo. Além disso, estará coordenando a Unidade Temática de Desenvolvimento Social em 2008. O Prefeito do município é também membro do Conselho de Mercocidades desde o ano de 2007, continuando em 2008.

Retomando o foco geral da análise nos vinte e dois municípios do segmento analisado, a celebração de acordos de irmanamento e de cooperação parece frequente em todos os municípios deste grupo, bem como a participação em eventos internacionais. Esta última parece constituir-se ação de rotina, o que estaria denunciando uma fase de perscrutação da área internacional por estes municípios com interesse em um direcionamento mais efetivo para o eixo externo, bem como no desenvolvimento de parcerias e relacionamentos em redes. Também a busca pela captação de recursos junto a organismos internacionais mostrou-se presente de forma frequente neste segmento.

Além disso, evidenciou-se uma constante o desenvolvimento de relações fronteiriças em caráter informal pelos municípios deste segmento situados na fronteira brasileira (estas se voltando para os países do entorno ou focalizando a integração Regional-Mercosul, a exemplo de Corumbá, Santana do Livramento, Chuí e Macapá, este último com ações ligadas à Guiana Francesa, pela situação geográfica e histórica), todos tendo citado ações nesta direção. Já no eixo de captação de recursos de organismos e instituições internacionais, a Comunidade Andina de Fomento (CAF) mostrou-se presente em citações dos municípios de Manaus e Feira de Santana, nas regiões Norte e Nordeste respectivamente, direcionando recursos para áreas deficientes e para urbanização da cidade.

Também foram citados como organismos internacionais provedores de recursos financeiros para os municípios, o BID, BIRD, Cities Alliances e a FAO, esta última direcionando recursos para implantação do Projeto de Horta Solidária em Teresina.

Por fim, este breve panorama apresentado da realidade paradiplomática dos municípios que não possuem um aparato administrativo voltado para o tratamento das relações internacionais evidencia a diversidade de órgãos municipais que vêm se mobilizando mundialmente. Esta realidade mostra-se presente desde o Gabinete do Prefeito, por meio dos seus órgãos de assessoria, às mais diversas Secretarias (a exemplo de Planejamento e Secretaria Municipal de Governo, ou ainda secretarias finalísticas como de Infraestrutura e Obras, Urbanismo, Patrimônio, Ciência, Cultura e Turismo, Indústria e Comércio, Educação e Saúde, e Desenvolvimento Econômico, além da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, identificada pontualmente no município de Jacareí). Isso demonstra a forte característica de transversalidade da ação internacional no sistema público local. Alguns municípios vêm inclusive desenvolvendo suas ações internacionais por meio de vários e distintos dos seus órgãos.

Outro ponto interessante para menção, refere-se aos países e cidades mais citados pelos gestores municipais deste segmento, com os quais vêm sendo celebrados acordos, conforme apresentado no quadro 17 a seguir.

O maior número de citações foi voltado para a França, Espanha, Portugal e Itália, o que já era de se esperar, haja vista a realidade histórica do Brasil e as afinidades culturais entre estes países e o Brasil, além do eixo da América Latina e, de forma inovadora, com reiteiradas citações, a China e o Japão. A busca da China e do Japão mostrou-se convergente com a estratégia da política externa do governo Lula, contudo, não foram verificadas citações de relações com governos subnacionais latino-americanos; no caso da África, citações pontuais indicaram acordos com a África do Sul, desenvolvidas pelos municípios de São Gonçalo no Rio de Janeiro e de Ribeirão Preto em São Paulo. Assim, não foi evidenciado neste breve panorama de citações dos gestores do segmento em foco, uma ênfase para o desenvolvimento de relações no eixo sul-sul, uma das prioridades federais na atual gestão.

Continente AMÉRICA DO NORTE e CARIBE	Continente EUROPEU	Continente ÁFRICA DO SUL
Canadá EUA República Dominicana	França Espanha (Barcelona) Portugal (Aveiro) Itália	Equador Bolívia Uruguai Países da África do Sul (11)

Continente ASIÁTICO	Continente ÁFRICA
China Japão	Africa do Sul (Cidade do Cabo)

Quadro 17 – Países e cidades mais citados nas relações paradiplomáticas desenvolvidas pelos municípios que não possuem órgão específico para tratamento das RI.

Destarte, frente aos inúmeros exemplos de ações externas desenvolvidas pelos municípios ainda não aparelhados com órgão específico dirigido às ações internacionais, parece evidente aqui que o estudo corrobora com a visão de Salomón e Nunes (2007), que apontam que a "criação destas estruturas nos governos subnacionais denota não o começo de sua atuação internacional, mas a sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente" – o que provavelmente pode sinalizar os próximos passos dos governos municipais abordados neste item do presente capítulo.

A paradiplomacia dos municípios com estrutura de RI

Entende-se neste trabalho que, para a realização de um estudo sobre a ação externa dos atores subnacionais, é fundamental levar em conta o processo de construção e evolução das respectivas estruturas institucionais paradiplomáticas, fazendo-se necessário um conjunto de olhares distintos sobre o objeto, qual seja a ação externa dos municípios brasileiros. Vale aqui retomar a visão de Soldatos (1990) que ressalta que uma das principais ferramentas paradiplomáticas existentes consiste no estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais, com a presença de uma instância coordenadora da ação exterior do governo. Ao que parece, os governos municipais que desenvolvem hoje uma atividade internacional significativa evidenciam esta existência no aparato governamental. Destarte, esta etapa da pesquisa desenvolverá análises com base em sete diferentes dimensões: a criação, seus fatores motivadores e o propósito atual dos respectivos órgãos de RI; a estrutura dos órgãos nos seus vários aspectos; o processo decisório e

articulações desenvolvidas pelos referidos órgãos; agenda, estratégias e ferramentas paradiplomáticas; resultados, benefícios e dificuldades e desafios; parcerias e tipos de projetos exitosos; e, por fim, a visão da estratégia de uma cidade global.
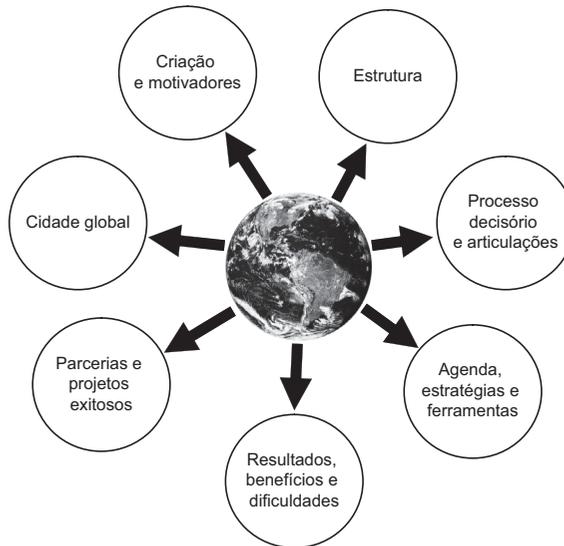
Figura 7 - As grandes questões da análise da paradiplomacia dos muncípios brasileiros.
Fonte: Elaborado pela autora.

A. Criação, motivadores e missão das estruturas municipais de RI

Um dado relevante a ser analisado refere-se aos períodos mais importantes de estabelecimento de instâncias municipais orientados para as RI no cenário brasileiro. A pesquisa evidencia que foram os anos de 2004 a 2007 que mais presenciaram a criação destas estruturas orgânicas, com especial destaque para o ano de 2005 (quase 40% do total, conforme o gráfico 18).
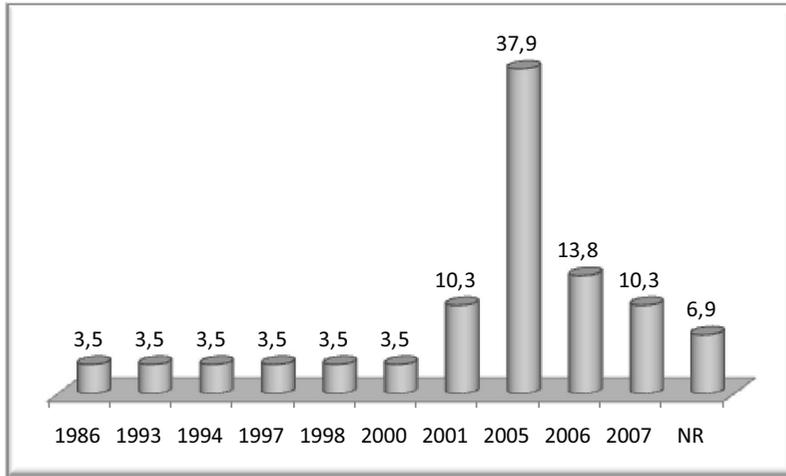
Gráfico 18 – Ano de criação dos órgãos de RI. brasileiros (em %)
Base: 29 órgãos.

Um dos principais fatores que parecem explicar este "boom" de aparatos públicos de RI na esfera municipal é a mudança política produzida com o final do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e o novo governo Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003.

Consoante Cervo (2006), os erros de percepção da era Cardoso levaram o governo Lula a dirigir seus objetivos para uma mudança do modelo de inserção internacional do país. O novo modelo de inserção internacional, consoante o discurso de posse do presidente Lula, leva a ação externa do novo governo a orientar-se por uma perspectiva humanista e buscar, antes de tudo, ser um instrumento do desenvolvimento nacional. Na esfera da ação multilateral, o Brasil tende ao reforço do poder nacional e "à conquista da reciprocidade real" com parcerias estratégicas diversificadas ao Norte e ao Sul. No eixo ainda do multilateralismo, o Brasil influencia a criação de uma coalizão de países emergentes, o G20, a qual abre caminho para a criação de outras alianças entre países emergentes, fazendo com que as negociações multilaterais de alcance global não mais estivessem sob controle decisório exclusivo das estruturas hegemônicas do capitalismo, conforme anunciado por Cervo (2006).

Em uma segunda frente de ação externa, o governo Lula busca atenuar a vulnerabilidade externa da era Cardoso e enfrentar a vulnerabilidade tecnológica, empresarial e financeira. Assim, foi concebida a internacionalização da economia brasileira como movimento de expansão de empresas no exterior com apoio logístico do Estado, empenhando-se a diplomacia presidencial em promover negócios brasileiros no exterior. Por outro lado, como já mencionamos, o novo

governo aprimorou a estrutura orgânica federal existente no que tange ao apoio às ações internacionais subnacionais, transformando em 2003 a Assessoria de Relações Federativas (ARF) na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), conforme veremos a seguir, o que mostrou um estímulo institucional do Itamaraty a atividades da esfera subnacional de governo.

Este novo contexto político nacional claramente parece justificar o surgimento exponencial de órgãos voltados para o tratamento das relações internacionais na esfera municipal. Desde 1986 – quando pela primeira vez no país um ente subnacional municipal cria uma estrutura de RI (o município do Rio de Janeiro) – até 2003, havia uma estagnação do índice de crescimento destas estruturas. Em 2004, este índice se eleva a quase três vezes o que anteriormente vinha ocorrendo e, na esteira deste processo de estruturação e institucionalização das relações internacionais nos municípios brasileiros, o ano de 2005 mostra-se como o ano emblemático de criação de vários destes órgãos.

Outro ponto importante a ser inicialmente tratado neste tópico refere-se ao entendimento do propósito destas instâncias municipais, tal como declarado em sua missão. A busca da inserção internacional dos municípios e oportunidades de desenvolvimento, com a construção de uma política de relações internacionais, foram apontados por mais de 30% dos respondentes como sendo a missão principal. O foco da cooperação técnica e do desenvolvimento de parcerias fez-se presente em quase 20% das estruturas de RI pesquisadas.
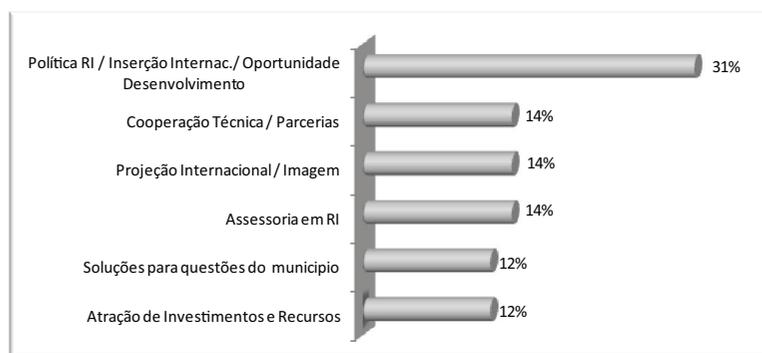
Gráfico 19 – Missões dos órgãos municipais de RI brasileiros
Base: 29 órgãos.

Outros propósitos declarados pelos órgãos na sua missão referem-se ao assessoramento dos municípios nas relações internacionais, além da busca de uma projeção internacional e/ou construção de uma imagem internacional para o município, ambos apontados por 14% das respostas. Por fim, correspondendo a um escore de 12% das respostas obtidas nesse quesito, mostraram-se presentes a busca de soluções para problemas do município e a captação de recursos financeiros e atração de investimentos.

A questão voltada para as motivações que impulsionaram a criação das estruturas municipais de RI no país buscou o entendimento do grau de intensidade de cada um dos fatores de motivação apontados (de nenhuma motivação à motivação de ordem máxima), e seu resultado mostrou-se convergente com a declaração dos gestores quanto à missão do órgão, preponderando o interesse na visibilidade externa do município, seguido da cooperação técnica, conforme gráfico a seguir, que apresenta as médias ponderadas dos diversos fatores motivadores pesquisados, conforme o peso destes nos interesses dos governos municipais.

Gráfico 20 - Motivação para Criação do Órgão (médias ponderadas)

Evidencia-se também aqui o forte interesse dos municípios na atração de recursos internacionais públicos (agências e organismos internacionais) e, em menor grau, de investimentos privados, bem como no fomento do comércio exterior. Isto se mostra coerente frente à realidade de muitos municípios onde existe a presença de órgãos na esfera estadual que cuidam do fomento à exportação e do comércio exterior, a exemplo do município de Salvador em que o Promo, órgão

estadual, hoje já extinto, atuou por 36 anos, voltando-se prioritariamente para o fomento ao comércio exterior e atração de investimentos.

B. Estruturas orgânicas municipais voltadas para RI

Analisando o *status* das estruturas orgânicas administrativas dos 29 municípios aqui analisados, constata-se uma pluralidade de formatos adotados. A pesquisa apontou que alguns municípios são detentores de estruturas específicas para o tratamento dos assuntos internacionais, enquanto outros tratam os assuntos internacionais setorialmente, de forma fragmentada e muitas vezes criando comissões *ad hoc*, respondendo às demandas à medida que estas surgem. Destarte, o estudo realizado contatou que o tratamento das questões internacionais nos municípios brasileiros vem sendo atribuído a um dos modelos organizacionais abaixo especificados.

1. Uma secretaria voltada especificamente para assuntos internacionais;
2. Uma secretaria voltada para assuntos internacionais associando-os a outros temas, normalmente ligados ao desenvolvimento econômico;
3. Uma coordenadoria ou assessoria de relações internacionais vinculada à Secretaria de Governo / Gabinete do governador;
4. Uma secretaria distinta cujo foco central específico não é o tratamento das RI;
5. Diretorias, departamentos, coordenadorias ou assessorias dirigidas ao tratamento de temas convergentes com o foco internacional tais como comércio exterior, atração de investimentos externos, cooperação financeira, cooperação técnica internacional ou ainda fomento ao turismo. Neste caso, tais unidades encontram-se situadas dispersas dentro das estruturas de secretarias diversas, em especial do eixo econômico, de planejamento, indústria e comércio, turismo e cultura, ou ainda na Casa Civil.

Os gráficos a seguir apresentam de forma consolidada os tipos de unidades ou órgãos que vêm sendo responsáveis pela atuação paradiplomática municipal, denotando uma preponderância de assessorias e coordenadorias (35%), sendo que destas, precisamente metade, possui uma equipe reduzida a um único integrante (assessor ou coordenador), além de órgãos ligados a outras Secretarias (34%), notadamente do eixo econômico, de planejamento ou ainda, turismo e cultura.
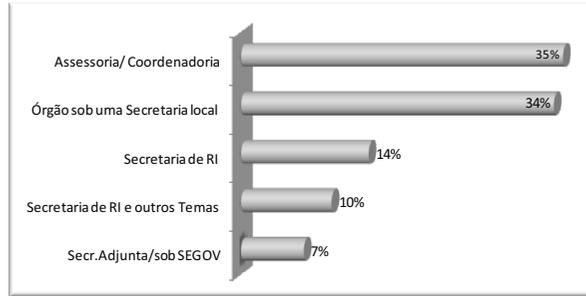
Gráfico 21 – Estruturas municipais de RI.
Base: 29 respondentes.
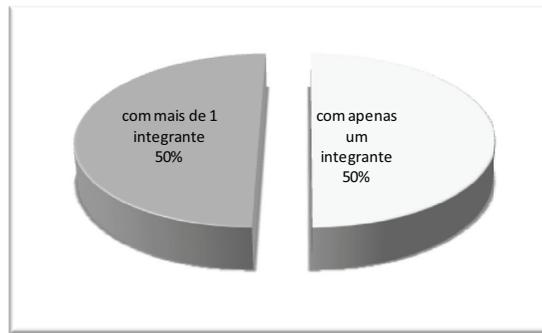
Gráfico 22 – Assessorias e Coordenadorias
Base: 29 respondentes.

A identificação analítica do órgão específico de cada município das diversas regiões brasileiras, que participaram da pesquisa, encontra-se exibida no (Quadro 18) adiante. As assessorias, coordenadorias e secretarias municipais apresentam características distintas no que tange a suas funcionalidades. Vale resgatar aqui sua função precípua em um conjunto sistêmico organizacional, em que as assessorias funcionam como órgãos de assessoramento, nos quais a tarefa do assessor é auxiliar o administrador, (neste caso, o prefeito) a planejar e ou supervisionar a atividade de terceiros, atribuições estas que normalmente seriam atendidas pelo próprio administrador, se este dispusesse de tempo e de conhecimentos especializados, podendo inclusive serem vistas como um prolongamento da responsabilidade deste. Desta forma, o assessor poderá atuar desempenhando encargos em todas as fases do processo administrativo, desde o planejamento, à direção e ao controle, porém concentrando-se normalmente, em alguns e limitados campos de especialização, mas podendo também desempenhar uma ação mais genérica com uma colaboração mais ampla. De todo modo, é importante notar que o assessor "age sempre em nome do administrador", não possuindo

autonomia. Na visão de Newman (1973), a criação de Assessorias torna mais complexas as relações hierárquicas, pois não só o numero de relações é aumentado, mas também a função específica do assessor é por vezes difícil de definir, dando margem a incompreensões. Além disso, a atuação do assessor torna-se um problema ainda mais delicado, porque muitos profissionais de linha resistem psicologicamente a receber instruções ou serem fiscalizados, sobretudo, por pessoas que não considerem serem seus superiores.

Já as Coordenadorias são órgãos que não possuem como finalidade precípua apenas o foco de aconselhamento, mas a coordenação da execução, extrapolando assim o restrito papel de prolongamento da responsabilidade do administrador, sem, contudo dispor de poderes para desempenhar atividades estratégicas superiores ou deliberar sobre políticas. Jameson (1965) enfatiza que o tamanho da máquina administrativa varia de acordo com os recursos e com a importância da unidade governamental dentro do sistema. As Secretarias municipais são os órgãos que ocupam o primeiro lugar de importância e posição na estrutura sistêmica da prefeitura, o que também está ligado à sua autonomia/grau de liberdade de ação, cabendo-lhes desde atividades estratégicas de planejar, propor e formular políticas setoriais, às atividades operacionais de execução de atividades finalísticas ou de meio (conforme o foco do órgão), de acompanhamento e de controle. Frente a tal amplitude de ação, é de se esperar que este perfil de órgão tenda a ser detentor de uma estrutura e de recursos materiais e humanos que melhor se adequem à condução das relações internacionais de um município.

Um aspecto contraditório, porém, identificado na realidade deflagrada pela pesquisa frente às estruturas municipais brasileiras voltadas para o tratamento das RI é que, em diversos casos, mostra-se uma incongruência entre o *status* que é conferido ao órgão, ou seja, a sua posição no sistema da prefeitura, e a sua efetiva estrutura, em termos de organização, recursos humanos, materiais, tecnológicos e infraestruturais. É o caso de algumas assessorias que atuam com uma equipe bem dimensionada, com infraestrutura qualificada e com recursos adequados, enquanto algumas coordenadorias atuam com uma equipe unitária composta apenas pelo coordenador, sem sequer poder contar com uma equipe de apoio, ou ainda de órgãos com status de Secretarias que se mostram precariamente estruturados. Exemplos factuais podem ser ilustrados com o Gabinete de Relações Internacionais de Salvador (SECRI), órgão que possui uma equipe com quatorze profissionais, além de seis estagiários, enquanto que o órgão que responde pelas relações internacionais do município de Rio Branco no Acre, com status de Coordenadoria, opera com apenas um coordenador na sua estrutura orgânica; por outro lado, a Secretaria de Relações Internacionais e

Institucional do Município de São Bernardo do Campo – SECRI, possuindo o *status* de Secretaria, opera com uma estrutura composta por apenas um Secretário de governo e quatro assessores.

Importante ressaltar que os principais componentes que distinguem tais formatos organizacionais referem-se ao grau de autonomia no processo decisório, direcionamento de responsabilidades para processos nos níveis estratégicos, táticos e/ou operacionais, autonomia financeira (as assessorias como órgãos de apoio, normalmente carecem de dotação orçamentária), bem como à amplitude de infraestrutura material, tecnológica e de estrutura humana. Estes elementos constituíram-se nos principais obstáculos apontados por muitos órgãos para a consecução da sua missão, conforme será discutido posteriormente.

	REGIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MUNICÍPIO	STATUS
1	NORDESTE	BA	Camaçari	Secretaria Adjunta de RI	Órgão sob a Secretaria de Governo (SEGOV)
2		CE	Fortaleza	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado ao Gab. Prefeito
3		PE	Recife	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão sob a Secretaria de Gestão Estratégia e Comunicação
4		BA	Salvador	Gabinete de RI (SECRI)	Órgão sob a SEGOV
5	NORTE	PA	Belém	Coordenadoria de Ccoperação Internacional	Órgão sob a Cia de Desenvolvimento da Adm.da Área Metropolitana
6		RR	Boa Vista	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado à Secretaria do Planejamento
7		AC	Rio Branco	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado à SEGOV
8	SUDESTE	MG	Belo Horizonte	Secretaria Municipal Adjunta de RI	Órgão sob a SEGOV
9		SP	Campinas	Secretaria de Cooperação Internacional	Órgão autônomo de RI
10		SP	Diadema	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob a SEGOV
11		SP	Guarulhos	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão autônomo de RI
12		SP	Itu	Secretaria de Relações Internacionais	Órgão autônomo de RI
13		SP	Jundiaí	Diretoria de Cooperação Internacional	Órgão vinculado à Secretaria do Planejamento
14		SP	Osasco	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado ao Gab Prefeito
15		RJ	Rio de Janeiro	Coordenadoria das Relações Internacionais e do Cerimonial	Órgão vinculado ao Gab Prefeito
16		SP	Santo André	Diretoria de Relações Internacionais	Órgão sob a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional
17		SP	Santos	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado ao Gab Prefeito
18		SP	São Bernardo do Campo	Secretaria de RI e Institucional	Secretaria de RI e outros temas
19		SP	Sao José do Rio Preto	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Negócios de Turismo	Tema de RI tratado em Secretaria de outro foco
20		SP	São Paulo	Secretaria Municipal de Relações Internacionais	Secretaria autônoma de RI
21		SP	Sorocaba	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob a Secretaria de Desenvolvimento Econômico
22		ES	Vitória	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob Gab. Prefeito

Quadro 18 - Órgãos responsáveis pelas RI municipal e sua vinculação no aparato das prefeituras (por Região e Estado)

Já no foco dos tipos de estruturas orgânicas e da sua localização no seio do território nacional, verifica-se um panorama convergente com a importância político-econômica das distintas regiões no cenário nacional. As regiões Sul e Sudeste, principal eixo econômico do país, são as únicas que apresentam órgãos com *status* de Secretaria autônoma de relações internacionais (São Paulo, Campinas, Itú e Foz do Iguaçu) e de Secretaria voltada para RI e outros temas (Porto Alegre, Santa Maria e S. Bernardo do Campo).
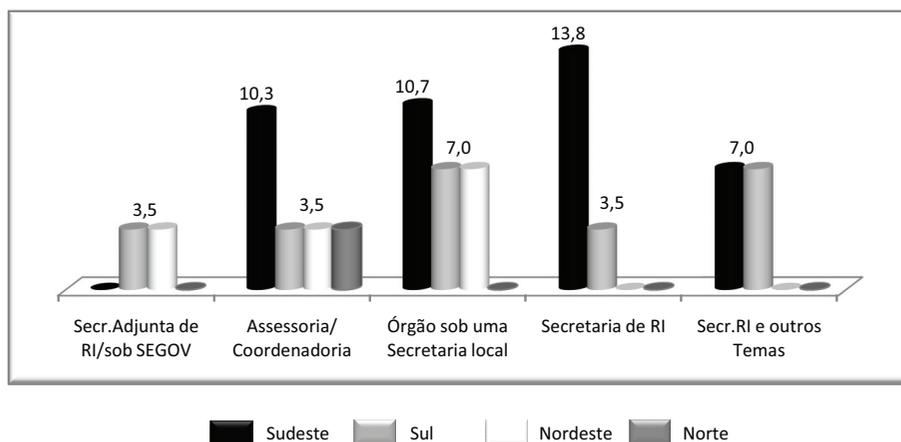
Gráfico 23 – Estruturas de RI *versus* Regiões do país
Base: 29 respondentes.

Por outro lado, das pequenas assessorias e coordenadorias do país com equipe reduzida a apenas um integrante, 75% localiza-se nas regiões Norte e Nordeste, e apenas 25% destas na região Sul. Além disso, dos municípios pesquisados na região Norte, apenas um apontou a existência de órgão voltado para RI, apontado como coordenadoria (Belém), porém denotando pelas suas características, atuar no nível de assessoria com apenas um assessor na unidade organizacional. Estes aspectos evidenciam o caráter preponderantemente incipiente das estruturas de RI nas regiões do Norte e do Nordeste, ainda que estas tenham exibido um recente crescimento da criação de tais aparatos municipais, em especial nos últimos três anos. Metade das estruturas pesquisadas na região Nordeste são órgãos subordinados a Secretarias locais. Em outra direção, Fortaleza mantém uma assessoria "individual" com apenas uma assessora na unidade. Já o município de Camaçari possui um órgão com autonomia que responde diretamente ao chefe do executivo, apresentando o *status* de Secretaria adjunta à Secretaria de Governo.

Uma ressalva pertinente neste ponto da análise refere-se ao fato de que apesar de o *status* das estruturas ser indicativo de seu grau de autonomia e poder, nem sempre reflete estes atributos diretamente, não eliminando, portanto a possibilidade de pequenas estruturas com *status* ainda reduzido no ambiente municipal poderem desenvolver uma atividade bastante ativa nas suas relações internacionais. Isto se deve ao peso relevante de outros fatores que interferem na dinamicidade e no potencial de mobilidade, tais como o *lobby* e a influência política ou ainda o perfil de liderança dos gestores dos órgãos.

a) Perfil das equipes das instâncias de RI

Com foco na análise das instâncias voltadas para a atuação paradiplomática municipal, torna-se importante também entender o dimensionamento e o perfil das suas equipes, bem como a existência de infraestrutura para o funcionamento do órgão. Destacou-se na pesquisa, a reduzida presença de recursos humanos nos órgãos municipais de RI. Quase 65% dos municípios pesquisados possuem equipes de no máximo seis integrantes, destes, 34% com até três componentes e, pior ainda, precisamente 20,69% possuem apenas um único profissional na estrutura que assume a pasta de relações internacionais do município.
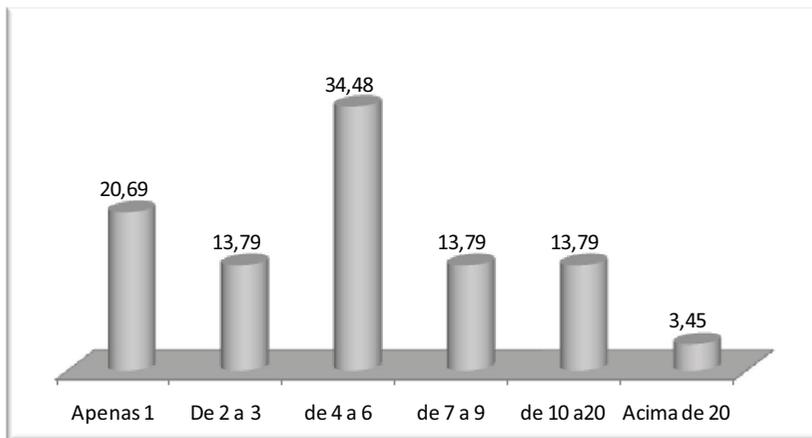
Gráfico 24 – Dimensão das equipes dos órgãos municipais de RI (em %)
Base: 29 respondentes.
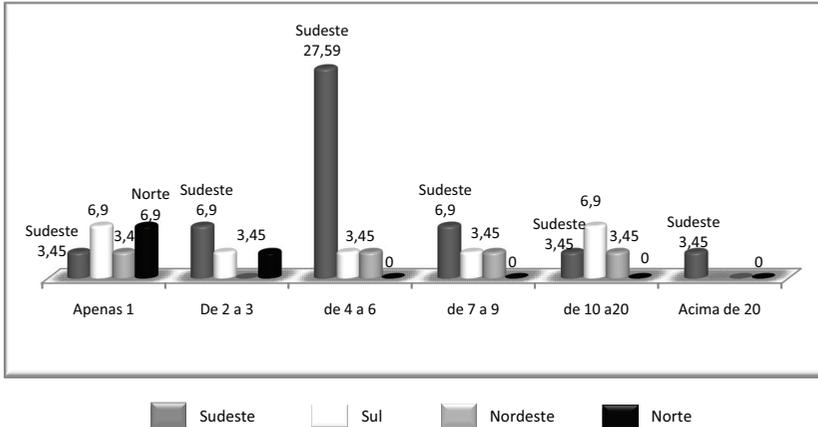
Gráfico 25 – Equipes dos órgãos de RI vs. Regiões (em %).
Base: 29 respondentes.

Por outro lado, apenas 3% dos órgãos possuem equipe constituída de 10 a 20 integrantes. Apenas na região Sudeste encontra-se um órgão com equipe de mais de 20 integrantes (São Paulo, com 43 membros), tendo ainda presença de órgãos com equipe de 10 a 20 integrantes, bem como grupos menores, inclusive com apenas um integrante (estes em reduzido número). Aqui se encontra uma concentração de estruturas com equipes que possuem uma média de quatro a seis integrantes (quase 30% do total). Já a região Sul, que participou com 24% dos órgãos estudados nesta etapa da pesquisa, mostra-se com ampla diversidade no quesito de dimensionamento de suas equipes, com 7% das estruturas organizacionais do município que tratam as RI apresentando equipes mais robustas, com dez a vinte integrantes. Por seu turno, no Nordeste estiveram situados apenas quatro dos municípios pesquisados nesta fase do estudo (Fortaleza, Recife, Salvador e Camaçari), e as equipes destes órgãos apresentaram diferentes dimensionamentos: apenas um integrante (Fortaleza), de quatro a seis (Camaçari), de sete a nove (Recife) e, finalmente, entre 10 a 20 componentes (Salvador). Um dado interessante e curioso a ser aqui destacado refere-se ao ano de criação dos órgãos desta região: todos eles foram criados no ano de 2005.

Além disso, do ponto de vista qualitativo, a pesquisa aponta que 24% dos órgãos não possuem nenhum componente da equipe com nível superior, ou seja, quase 1/4 destas estruturas operam apenas com pessoal de nível médio. Não obstante este quadro, mais da metade dos órgãos possuem profissionais pós-graduados nas suas equipes de trabalho, ainda que o número de profissionais pós-graduados existentes por equipe tenha se mostrado bastante exíguo. Visto que os cursos de formação em relações internacionais são recentes no

país, tendo surgido na sua maior parte na última década (embora com diferenças de ritmo de surgimento entre as regiões), uma hipótese levantada por este estudo presume que a maior parte dos profissionais graduados das equipes não possui formação específica na área de RI, o que, no entanto, não foi um tema esclarecido pela pesquisa.

Um ponto de destaque e preocupante refere-se ao vínculo dos profissionais atuantes nos órgãos, pois mais da metade das equipes não faz parte dos quadros públicos municipais (54%). Este percentual compreende 33% de mão de obra que é terceirizada ou em regime de contratação temporária, e 21% das equipes é constituída de profissionais cedidos de outros órgãos ou de estagiários. Destarte, é notório o risco deste perfil de equipe, pois além de ser um fator dificultador para a institucionalização, para a perenidade das ações e para a preservação da memória de atuação dos órgãos, esta precarização do emprego envolvido com a estrutura de RI nos municípios favorece a existência de um expressivo *turn-over*, podendo ainda gerar um baixo comprometimento dos profissionais com os órgãos e com o dia a dia das atividades desenvolvidas.

A incipiência da maioria das estruturas paradiplomáticas municipais é também evidenciada na constatação de que quase metade delas (45%) funciona compartilhando infraestrutura física com outros órgãos, sem sede exclusiva para suas equipes, o que também é motivado em muitos casos por serem órgãos ligados diretamente ao prefeito, neste caso tendendo a funcionar na estrutura da Secretaria de Governo (SEGOV). Exemplifica este fato a afirmação do gestor da instância que responde pelas RI de uma relevante capital da região Sul/Sudeste do país, que aponta que o referido órgão se resume a "uma mesa única dentro de uma sala no Gabinete do Prefeito".

b) Evolução e mudanças nas estruturas organizacionais

Acompanhando as respostas apontadas pelos participantes desta pesquisa, constata-se que um quarto dos municípios ainda não sofreu evolução ou mudanças nas suas estruturas de RI, o que é compatível com uma realidade de estruturas que, em sua maioria, são recentes no bojo da administração pública municipal. Por outro lado, quase 30% dos respondentes indicaram ampliação das suas equipes e de infraestrutura após a criação da instância, bem como igualmente quase 30% apontou para o crescimento do grau de autonomia e evolução do *status* de assessoria individual para uma estrutura com posição mais relevante na prefeitura ou mesmo para *status* de Secretaria. O gráfico 26 a seguir exibe as principais mudanças ocorridas. Estes dados parecem levar à conclusão de tendência a um aumento do reconhecimento da ação

paradiplomática dos entes subnacionais municipais, bem como a uma maior conscientização pública quanto à importância deste processo, face à realidade e às novas demandas do mundo atual.
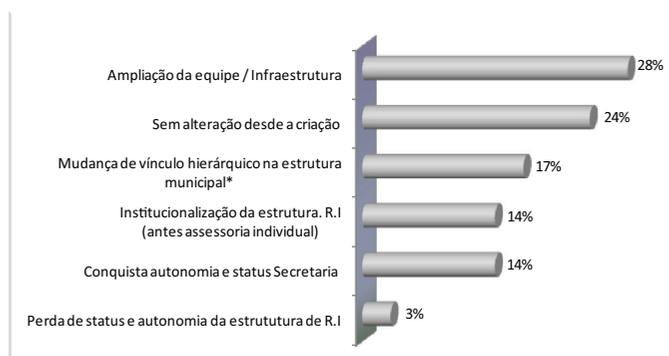
Gráfico 26 – Mudanças ocorridas nas estruturas municipais de RI
Base: 29 respondentes.

Esta visão é reforçada com os indicativos dos gestores para os fatores que explicam tais mudanças, apontando prioritariamente a necessidade de inserção internacional, projeção e promoção internacional dos municípios (43% dos respondentes). Estes, somados aos que indicaram "vontade política" superam 50% das justificativas das evoluções sofridas pelos órgãos responsáveis pelas RI municipais.

No sentido contrário, ao lado desta visão de ampliação da valorização da área, o estudo identificou casos em que ocorreu uma perda de importância da instância municipal, com redução de suas funções ou transferência para outras Secretarias. Isso foi apontado em apenas 5% das respostas. Já a mudança de governo e questões políticas, foram fatores citados em 16% das respostas como motivadores para as mudanças nas estruturas municipais de RI.

C. Processo decisório e articulação política

A fim de facilitar a análise do processo decisório e das articulações políticas dos municípios no desenvolvimento de suas múltiplas formas de ação internacional, pode-se recorrer à proposta de Hocking (1999) de uso do termo "diplomacia de múltiplas camadas". Entendendo que a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado, Hocking (1999) afirma que, ao contrário, ela deveria ser considerada como um sistema em que estariam imbricados os atores no bojo da estrutura estatal. O autor enfatiza a existência de imperativos de cooperação entre as duas esferas

de governo, apesar de também constatar a presença de tensões entre os atores do centro e as entidades subnacionais.

É nesse sentido que se orienta uma parte da literatura nacional, reafirmando a necessidade de atuação convergente dos múltiplos atores estatais frente ao complexo cenário internacional. A convergência diz respeito não tão-somente às relações entre governo subnacional e governo central, mas também às relações entre entidades de uma mesma esfera municipal. Esta preocupação com o risco de conflitualidade tem-se evidenciado na recorrente discussão sobre o potencial de conflito da ação subnacional em política internacional com a política exterior do Estado nacional, conforme enfatizado por Vigevani (2004). O risco de conflitualidade entre níveis políticos distintos pode atingir níveis próximos da ruptura política, como no caso do pacto federativo do Canadá nos anos 1960 e no final dos anos 1980, quando se manifestaram intenções secessionistas pela província do Quebec.

Vale trazer aqui a visão de Kugelmas e Branco (2004 apud VIGEVANI, 2004), segundo a qual duas forças convivem e combatem na relação entre o governo central e os poderes locais: uma, centrípeta, procuraria reter o poder para o governo central, permitindo ações autônomas das unidades subnacionais desde que as regulando e as controlando; outra, centrífuga, mostraria as unidades subnacionais em busca de maior autonomia política e econômica para garantir seus interesses específicos, tendência esta acentuada atualmente pelas crescentes assimetrias na distribuição de recursos internos e nas oportunidades de negócios abertas em decorrência da globalização econômica. Desta forma, a distorção resultante do desequilíbrio federativo a partir da concentração de fatores produtivos, industriais, de serviços e tecnologia, numa região do país em detrimento de outras, além da concentração populacional, na visão destes autores, poderia fortalecer os elementos centrífugos na relação entre o governo central e os poderes locais.

Contudo, no caso brasileiro, o governo federal, mobilizado pela crescente atuação paradiplomática dos estados-federados e municípios da última década, evidenciou preocupações e desenvolveu iniciativas de busca de convergência de ação entre as instâncias de governo, ainda que sem a existência de um arcabouço jurídico-constitucional que legitime a atuação externa subnacional. Destarte, o Governo federal criou em 1997 a Assessoria de Relações Federativas (ARF), ligada ao Gabinete do Ministro de Relações Exteriores, transformada em 2003, com o novo governo de Luis Inácio Lula da Silva, na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), tendo, ainda em 2004, instituído a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), esta ligada à Secretaria de

Relações Institucionais. Receio da perda do controle sobre o processo de formulação da política externa por parte do Itamaraty? Necessidade de coordenação das atividades municipais resultantes do acirramento do fenômeno globalizatório? Resultado do processo de integração regional que por si só já é um propulsor para as ações externas subnacionais? Novo status de crescente importância adquirida pelas cidades na "nova geografia do poder" termo utilizado por Sassen (2004) ou de nó da sociedade em rede? Provavelmente todas essas questões podem ser formuladas enquanto hipóteses explicativas para a reação do Estado nacional à crescente atuação internacional dos municípios.

Conforme indicado no site do MRE[3], está entre as competências da SAF "subsidiar e apoiar os estados-federados, o distrito federal e os municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica" e dentre os seus eixos de atuação está o atendimento institucional voltado para a cooperação internacional federativa com o provimento de apoio às iniciativas dos municípios e estados-federados. Ainda segundo o mesmo site, compete à AFEPA "promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e os Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às demandas recebidas desses entes federados".

Assim, preliminarmente a esta análise, um ponto de interesse a ser destacado é a grande quantidade de órgãos de RI que apontaram a atuação paralela de outros órgãos municipais nesta área (mais de 55% dos respondentes). Este aspecto mostra-se de especial preocupação no que tange aos processos decisórios e de alinhamento de políticas e ações, implicando ainda uma grande possibilidade de superposição de ações destes órgãos, com consequentes problemas e conflitos. Evidências deste risco são trazidas no próprio discurso de alguns gestores que apontaram "a existência de ações isoladas e totalmente desarticuladas da missão do órgão responsável pelas RI", ainda que outros tenham indicado que "há alinhamento e ações conjuntas dos órgãos municipais diversos que atuam na esfera internacional com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais".

O estudo do processo decisório dos órgãos, também objeto desta pesquisa, buscou identificar os atores participantes deste processo, bem como o grau de intensidade desta participação. O resultado deste panorama encontra-se sintetizado pelo gráfico a seguir, o qual apresenta as médias ponderadas da participação dos diversos atores e grupos de interesse, conforme a intensidade do seu envolvimento no processo, onde os valores podem variar na escala de zero (mínima frequência) a cinco (indicativo de participação nas decisões voltadas para as RI do município com máxima frequência).
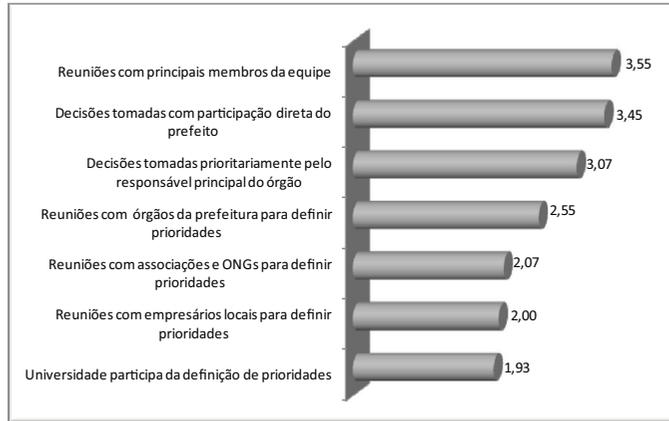
Gráfico 27 – Processo decisório das instâncias municipais de RI e participação de atores (médias ponderadas dos atributos: escala 0 a 5)
Base: 29 respondentes.

À primeira vista, a análise dos resultados indica que os órgãos parecem adotar predominantemente uma gestão com modelo participativo, considerando-se a frequência de envolvimento das suas equipes internas no processo decisório, ainda que a decisão final tomada pelo responsável principal em caráter prioritário se mostre representativa. Também se evidenciou um substancial envolvimento do prefeito, como chefe do executivo, nas decisões. Em direção contrária, verifica-se um baixo envolvimento com outros órgãos da instância municipal nas decisões (índice de 2,07 frente ao máximo possível de 5,00 na escala), o que é um fator fortemente preocupante frente ao caráter essencialmente intersetorial dos órgãos de RI. Trata-se, em última instância, de um órgão "meio", não executor de política de desenvolvimento – papel este que cabe às Secretarias e demais órgãos municipais de caráter executivo.

As instâncias municipais de RI evidenciaram ainda envolver, porém com baixa frequência, associações, ONGs e empresários locais para a definição de prioridades das ações no cenário internacional, além da Academia, esta em patamar inferior a todos os outros atores questionados. Um dado complementar à participação da Academia no processo decisório advém dos respondentes quando questionados sobre a sua relação com universidades, relação esta apontada como frágil na maioria dos casos. Esta relação foi indicada forte em apenas 16% dos casos e deduzida como provavelmente satisfatória em mais 12% dos municípios com estrutura de RI, onde o responsável pelo órgão é professor ou pesquisador. A inexistência de relação com a universidade ou a sua incipiência mostrou-se presente em quase 40% dos órgãos pesquisados e razoável nos órgãos

remanescentes, aqui de forma pontual com fornecimento de estagiários ou dados secundários para subsídio a estudos, ou com participação em eventos, conforme gráfico 28, abaixo. Na direção contrária da frágil relação com a Academia, destaca-se o caso de Caxias do Sul que desenvolve várias ações conjuntas com a Universidade de Caxias do Sul (UCS).
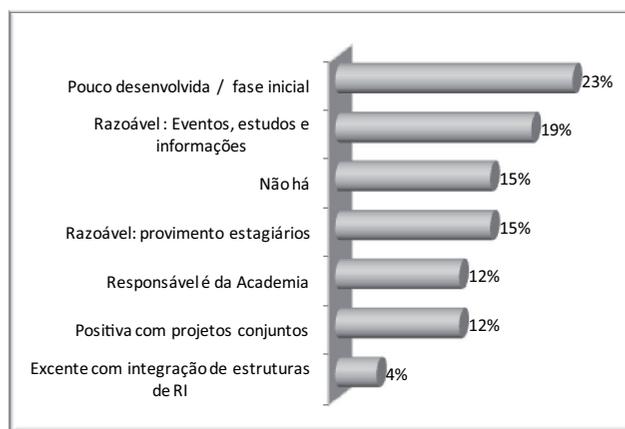
Gráfico 28 - Relação das instâncias de RI com a Academia
Base: 29 respondentes.

Também a articulação dos municípios com o governo estadual para o desenvolvimento da suas ações internacionais mostra-se bastante frágil, com 86,21% das respostas apontando para inexistência de relação ou para uma relação de caráter apenas pontual, tendo apenas 13,7% das respostas indicado relação e cooperação sistemáticas, conforme mostra o gráfico a seguir. Vários depoimentos de respondentes sinalizam enfrentar obstáculos em função da inexistência ou precariedade de articulação com a esfera estadual de governo.
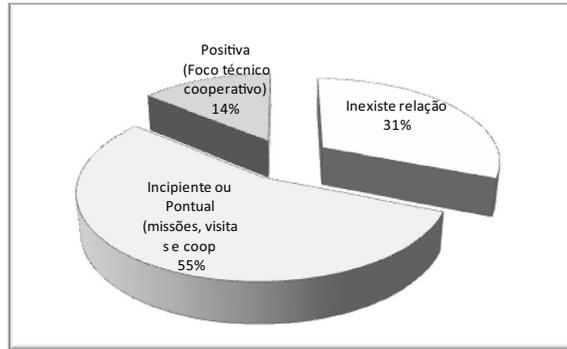
Gráfico 29 - Relação das instâncias municipais de RI com o Governo Estadual (em %)
Base: 29 respondentes.

Além do preocupante quadro acima apresentado, muitas instâncias de RI apontam também falta de unidade na ação internacional do município, em função de sério obstáculo para a articulação e alinhamento entre os próprios órgãos da esfera municipal que desenvolvem ações no campo das relações internacionais.

Por fim, outro elemento fundamental concerne à articulação (ou falta de) das estruturas municipais com o Governo federal. A pesquisa mostra um quadro deveras inquietante, com esta articulação indicada como incipiente, com 24% dos órgãos apontando inexistência de relação com o MRE-Itamaraty e quase 60% destes indicando a presença de relações apenas pontuais, em situações tais como organização de missões (20,7%), celebração de convênios (7%), ou mera participação em eventos (10%), dentre outros (Gráfico 30).
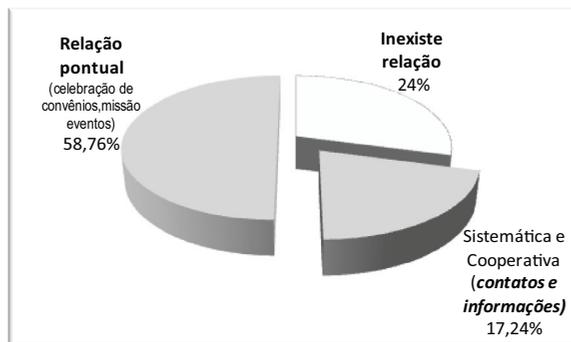
Gráfico 30 - Relação das instâncias municipais de RI com o Gov. Federal (em %)
Base: 29 respondentes.

Os órgãos citados pelos respondentes como alvo da articulação dos municípios com o governo federal, ainda que esta tenha se mostrado incipiente por muitos gestores, encontram-se apresentados no gráfico a seguir. O panorama indica uma maior relação dos municípios com os escritórios regionais do MRE, (46%).
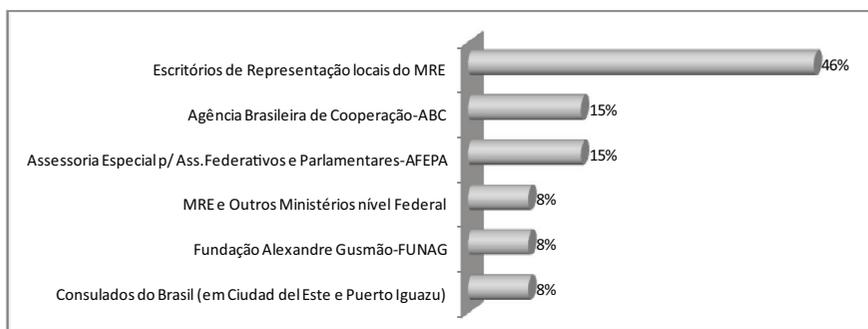
Gráfico 31 - Relação dos municípios com órgãos federais.
Base: 29 respondentes.

Na sua sequência (ainda que com larga distância) foi citada a Agência Brasileira de Cooperação-ABC e a AFEPA, ambas lembradas por 15% dos participantes da pesquisa. Frente ao panorama anteriormente apresentado e às respostas dos órgãos pesquisados, evidencia-se que os municípios vêm desenvolvendo ações internacionais sem uma efetiva articulação política com outros órgãos, assessoramento e cooperação dos órgãos federais voltados para tal fim, bem como com uma precária articulação nas demais instâncias de poder, tanto no nível estadual como ainda na própria esfera municipal com os demais órgãos e Secretarias. Isso, em verdade, se constitui em um sério sinalizador de risco de desalinhamentos e conflitos potenciais entre as políticas externas das diferentes esferas de governo. Pode-se concluir assim na direção de uma insuficiência da ação dos órgãos federais responsáveis pela coordenação, assessoramento e cooperação com os entes federativos frente às suas iniciativas externas, carecendo, portanto de premente intensificação desta relação.

D. Agenda, estratégia e ferramentas paradiplomáticas

a) Principais eixos da Agenda municipal de RI

Os eixos temáticos que foram priorizados na atuação paradiplomática municipal e apontados pelos gestores de RI mostraram uma vasta pluralidade,

não tendo havido um tema fortemente predominante no universo dos gestores pesquisados, já que o item menos citado foi apontado por 5% dos respondentes e o que obteve maior número de menções atingiu o patamar máximo de apenas 18%. A diversidade de assuntos, além das variações percentuais na prioridade dada a esses, pode estar ligada a fatores distintos como a localização geográfica, a situação econômica e o estágio do município nas suas relações internacionais, dentre outros. De um modo geral, porém, ocuparam um maior destaque nas agendas, os eixos da cooperação / intercâmbios e da participação em redes e em processos de integração regional (18% de menções). Também o assessoramento ao prefeito e missões, bem como o desenvolvimento social e ambiental mostraram uma significativa parcela de ocupação da agenda temática da ação externa municipal, seguidos de ações voltadas para a projeção internacional do município e para a sua participação em processos decisórios internacionais, além do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, visto que em muitos municípios são desenvolvidas ações internacionais por diversos órgãos, paralelamente à atuação paradiplomática do órgão municipal responsável pelo tratamento de assuntos externos, a coordenação das ações internacionais destes órgãos e Secretarias municipais também mostrou ocupar um lugar na agenda dos órgãos de RI, contudo sem forte destaque. Por fim, a captação de recursos constitui-se também em um dos eixos desta agenda, conforme apresentado no gráfico 32 a seguir:
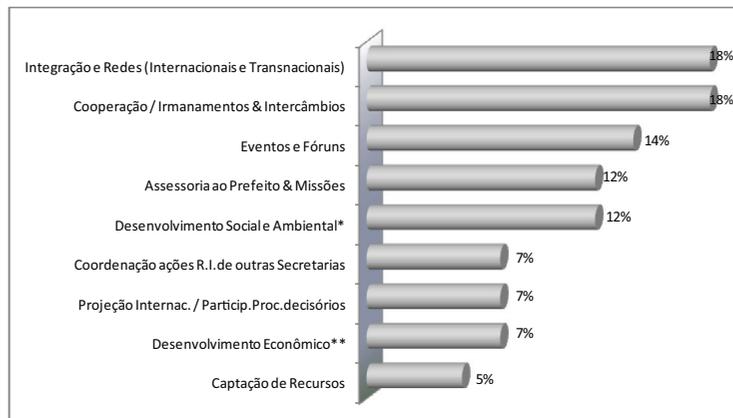
Gráfico 32 - Eixos principais da agenda externa municipal
Base: 29 Respondentes.

b) Estratégia internacional dos entes subnacionais municipais

Sob outro prisma de análise, antes do entendimento dos tipos de ações que os municípios vêm desenvolvendo no ambiente internacional, imprescindível é o entendimento de como se dá a formulação estratégica de suas ações. É, sem dúvida, bem conhecido pelos especialistas em gestão estratégica e em administração pública que um dos grandes problemas organizacionais decorre do desenvolvimento de ações pontuais ou isoladas sem uma estratégia contínua e articulada, e que promova o alcance dos objetivos almejados, dando uma perspectiva de futuro para o sistema como um todo.

O que é aqui preocupante, é que as evidências apontam para tal situação na esfera municipal dos órgãos de RI. O panorama obtido na pesquisa, frente a esta questão (ver gráfico seguinte), mostra que mais de um quarto destes municípios atua com base em ações isoladas, sem planejamento e sem uma definição estratégica que as preceda, denotando ausência de um projeto político de médio e longo prazo. Além disso, um elevado percentual de 37% indicou apenas um esboço de planejamento prévio, seja através da definição de uma linha de ação, com maior direcionamento para atendimento da demanda diária, seja com iniciativas preliminares de abordagem de um primeiro processo de planejamento, ou apenas norteando-se pelos parâmetros municipais, sem demonstrar uma formulação estratégica efetiva com ações articuladas para orientar sua ação internacional.
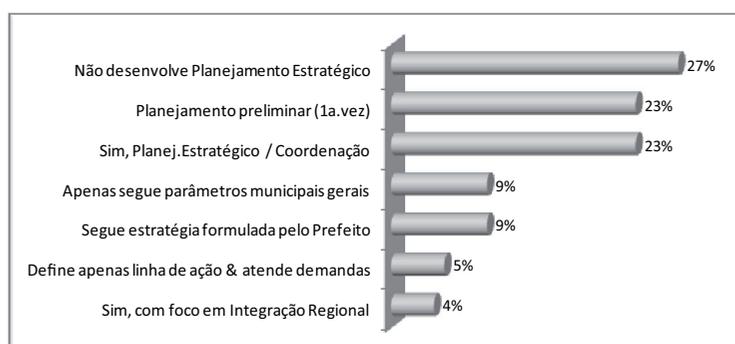
Gráfico 33 - Formulação estratégica e planejamento
Base: 29 Respondentes.

Foi ainda apontada por quase 10% dos respondentes a existência de uma estratégia para a linha de ações internacionais do município definida apenas pelo chefe do executivo, evidenciando a atuação de forma passiva por alguns gestores dos órgãos responsáveis pelas relações internacionais na esfera

municipal. Este dado, porém, mostra-se coerente com o elevado número existente nesta esfera de governo de órgãos com a simples condição de assessorias de RI. Não obstante esta realidade deflagrada pelo estudo, quase um quarto destes municípios apontou atuar mediante um pensamento estratégico articulado, coordenado prioritariamente entre os órgãos desta instância.

c) Ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos municípios

Já no campo das ferramentas paradiplomáticas e ações desenvolvidas pelos entes subnacionais municipais, foi constatada uma variada atuação, uma diversidade de ferramentas e mecanismos cujo resultado consolidado é apresentado a seguir:

Gráfico 34 - Ações internacionais desenvolvidas pelos municípios com estrutura de RI (Em % de respostas múltiplas obtidas). Base: 29 Respondentes.

O panorama exibido mostra que a grande maioria dos municípios brasileiros que já contam com aparato institucional para tratamento de questões internacionais vem apresentando uma diversificada mobilização externa, recorrendo a quase todas as ferramentas disponíveis no catálogo da paradiplomacia subnacional, estas mencionadas pelos diversos autores aqui discutidos, constatando-se, porém, pouca ênfase dada à participação em redes locais (17,3%), e ao estímulo à formação de consórcios de exportação (20,8%), ainda pouco explorados por este nível de governo. Evidencia-se claramente uma forte predominância de três tipos de ações: participação em redes transnacionais (em

especial a Rede Mercocidades); participação em conferências internacionais – estas duas ferramentas tendo sido apontadas pela quase totalidade dos municípios (90% dos respondentes); e celebração de acordos de cooperação e convênios de irmanamentos, apontados por quase 90% dos pesquisados. A participação em conferências internacionais é um instrumento que possui, como característica intrínseca, possibilitar a conexão do município com o ambiente internacional, ampliando suas possibilidades de articulações e de desenvolvimento de parcerias (incluindo-se aqui também de inserções em rede). O seu elevadíssimo índice de utilização – confirmou ser o instrumento paradiplomático municipal prioritário (ao lado de participação em redes transnacionais) – parecendo confirmar o caráter ainda embrionário da atuação paradiplomática destes entes, em que o baixo conhecimento do campo os leva ao forte interesse e necessidade de perscrutar o que vem ocorrendo no meio.

Prosseguindo a análise deste item, agora focalizando a área de cooperação internacional, o estudo empírico realizado identificou diferentes tipos de cooperação que vêm sendo praticados pelos entes subnacionais municipais brasileiros a saber:

- Cooperação com outros governos subnacionais (Buenos Aires, Milão, Barcelona, Montreuil-França, Santiago-Cuba, Osaka, Takasaki-Japão, Dunkerque- França; Nantes – França; Guangzhou – China; Porto; Bologna; Maputo; Luanda);
- Cooperação com governos centrais (Itália, França, Espanha, Alemanha, Portugal, Chile, China, além dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa);
- Cooperação com instituições internacionais (BID, BIRD, ONU, UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, UN-HABITAT, União Europeia, OMS, OEA, OCDE, OIT, ICLEI, Fundação Clinton, Universidade de British-Columbia em Vancouver);
- Cooperação com agências bilaterais de desenvolvimento (a exemplo de CIDA, JICA, AECID);
- Cooperação com organizações não governamentais (Fundo Andaluz de Solidariedade, por exemplo).

Quanto aos acordos de irmanamentos, foram citadas as mais diversas cidades, localizadas nos mais diferentes países e continentes, com ênfase preponderante nos países apresentados no quadro 19 a seguir.

CONTINENTE EUROPEU	CONTINENTE NORTE-AMERICANO	CONTINENTE ASIÁTICO
• Itália, Portugal, França, Espanha e Alemanha	• Estados Unidos e Canadá e, secundariamente, o México	• China e Japão

CONTINENTE LATINO-AMERICANO	CONTINENTE AFRICANO	FRAÇA NO CARIBE
• Argentina e Chile e secundariamente, Uruguai, Paraguai e Bolívia	• África do Sul/Mali	• Guadalupe (citação única)

Quadro 19 - Países com cidades que celebraram acordos de irmanamentos com municípios brasileiros.
Base: 29 respondentes.

O quadro obtido por este estudo parece confirmar a tendência à concentração de ações ligadas às *low politics*, especificamente com focos que não interferem na estratégia da política externa do Estado nacional, observada nestas instâncias subnacionais locais, na maioria dos países. Na visão de Vigevani (2006), o que prevalece na atuação paradiplomática subnacional é o que se denomina de dinâmica de *stop and go*, indicando um ativismo em questões como convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outras, mas sem um movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais. Por outro lado, os resultados também confirmaram que o irmanamento de cidades mostrou-se reconhecido e largamente utilizado pelos entes subnacionais pesquisados, corroborando a visão de Salomón (2007), sendo também largamente verificado o intercâmbio de "boas práticas" de gestão urbana.

Frente à tipologia de Duchacek (1990) na sua dimensão geopolítica, esta esfera de governo demonstrou atuar em todos os níveis, desde o nível regional transfronteiriço, transregional, até o exercício de uma paradiplomacia no âmbito global, com contato das unidades subnacionais municipais com governos centrais estrangeiros em outros continentes. Focalizando a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, conforme Soldatos (1990), apesar dos vinte e nove municípios ora analisados apresentarem uma atuação externa de forma institucionalizada, este dado não parece garantir a existência de uma atuação paradiplomática cooperativa e harmoniosa com ações coordenadas pelo governo federal, ou desenvolvidas de modo conjunto entre estas esferas de governo, uma vez que a pesquisa evidenciou um quadro impressionante de precária relação e articulação entre estas esferas de governo no que tange às ações externas, havendo expressão de sentimento nítido dos municípios de carência de apoio do governo central para o exercício da sua atividade paradiplomática.

Redirecionando o prisma da análise, e focalizando os domínios prioritários das ações internacionais municipais, identificou-se um predomínio de ações dirigidas ao eixo econômico e também fortemente para o eixo cultural, além do social, evidenciando-se ainda ações com enfoque político, porém estas não se mostrando concorrentes com o Estado central nos domínios que são, a princípio, de competência deste. Por fim, pode-se dizer que o modo operatório da paradiplomacia subnacional destes entes evidenciou tendência ao modo cooperativo, espelhado pelos instrumentos paradiplomáticos mais utilizados por estes, o que não elimina contudo possibilidades de conflitos com o governo central, frente à fraca e precária relação que os gestores municipais apontaram manter com esta esfera de governo.

E. Resultados, benefícios, obstáculos e desafios

a) Principais resultados anunciados pelos municípios com a atuação paradiplomática

A visão dos gestores municipais das áreas de RI mostrou uma larga diversidade de resultados que são entendidos por estes como advindos da sua atuação paradiplomática. A obtenção de cooperação técnica constituiu-se no resultado mais fortemente citado pelos gestores, contemplado em 27% das respostas, seguido pela visibilidade e reconhecimento no nível nacional e internacional (18%). Interessante notar que a troca de experiências responsável por 11% das citações, pode ainda ser vista como um resultado complementar à cooperação técnica, o que elevaria a quase 40% o índice de entendimento dos gestores municipais quanto aos benefícios oriundos da utilização desta ferramenta no exercício das suas ações externas.
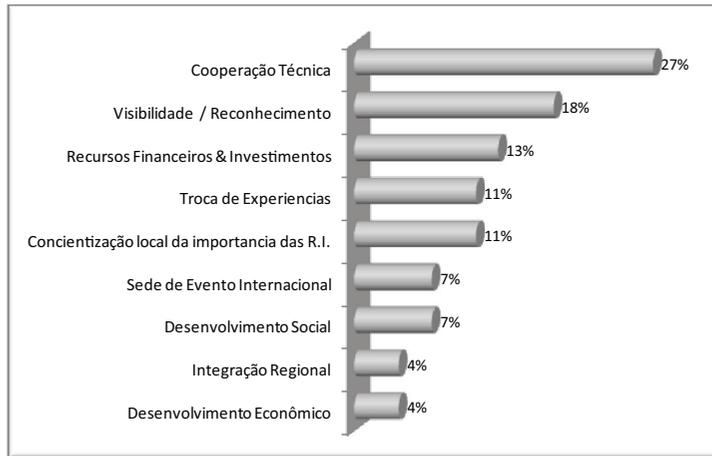
Gráfico 35 - Principais resultados com a ação de RI. municipal
Base: 29 respondentes.

Em um segundo patamar de relevância, foram referidas a captação de recursos financeiros e a atração de investimentos (13%), seguidas da conscientização local da importância das relações internacionais (11% das respostas). Por seu turno, o desenvolvimento social e a ampliação da democracia no processo das RI foram vistos em um terceiro nível de frequência de respostas, igualmente situados ao resultado de elevação do município à condição de sede de evento internacional, todos estes vistos por 7% (sete) das respostas a este quesito.

Por fim, foram também considerados como resultados das ações municipais de RI o aprofundamento do processo de integração regional (Mercosul) e o desenvolvimento econômico, ambos com 4% das respostas. O percentual exíguo destes dois eixos pode ser explicado pelo fato de que as ações no campo das RI demandam um tempo de maturação relativamente longo a fim de produzirem resultados concretos e visíveis, o que possivelmente ainda não ocorreu, frente ao caráter da recente ação paradiplomática municipal brasileira. Adicionalmente, ressalta-se que apenas um município fronteiriço fez parte da pesquisa nesta segunda etapa (Foz do Iguaçu), pois foi o único que apresentou estrutura orgânica direcionada ao tratamento dos temas internacionais.

Alguns exemplos concretos citados pelos municípios merecem ser aqui apresentados para elucidação da visão destes governos quanto aos melhores resultados obtidos com o seu exercício paradiplomático. A cidade de Diadema apontou como fruto conquistado com a sua ação externa, a celebração do Convênio de Cooperação Internacional Tripartite envolvendo três continentes, ou seja, a Prefeitura de Diadema (Brasil), a Prefeitura de Montreuil na França e o

Ielimané, no Mali. Outra cidade que enfatizou que o principal resultado decorrente da sua atuação paradiplomática adveio da cooperação internacional foi Caxias do Sul, a partir do tratado de *gemellagio* (irmanamento) celebrado com Padova, na Itália, bem como o irmanamento com a cidade de Changzliou na China. Por sua vez, o município de Vitória do Espírito Santo indicou como resultado mais relevante da sua paradiplomacia, a ampliação do índice de inclusão digital dos seus alunos do ensino fundamental, a partir do projeto desenvolvido com a União Europeia – URBAL. A inclusão digital como resultado de cooperação internacional, desta vez voltada para várias entidades locais, foi também citada como principal resultado obtido pelo município de Itú (SP). O acordo de cooperação técnica voltado para o fornecimento de *know-how* em economia solidária, celebrado por Recife com a cidade Nantes na França, foi apontado como o melhor efeito das suas ações internacionais. Já o município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, apontou como resultado mais importante das suas ações externas o desenvolvimento de parcerias e intercâmbios para cooperação técnica na área da saúde logrados com a realização de uma missão empresarial para Cuba.

Direcionando o foco de análise para o quesito visibilidade e reconhecimento nos níveis nacional e internacional do município, faz-se importante ressaltar que estes podem decorrer, dentre outros, da existência de uma *best practice* (seguindo a terminologia em voga na cooperação para o desenvolvimento) ou de políticas públicas de sucesso destes entes subnacionais, como por exemplo ocorreu com o município de Santo André (SP), que indicou a obtenção deste resultado a partir da qualidade da sua gestão pública e liderança na participação da integração regional do Mercosul, com sua ativa participação na rede Mercocidades. Outro exemplo é a cidade de Porto Alegre que alcançou reconhecimento internacional pelas suas políticas públicas no campo da participação popular (orçamento participativo e conferências da cidade). A prática de *marketing city,* no interesse de obter visibilidade e reconhecimento internacional do município para ganhos, também de ordem econômica, não foi citada pelos gestores pesquisados como um instrumento por eles utilizado, ainda que a literatura e as evidências mostrem que algumas cidades brasileiras já evidenciem nitidamente recorrer a este instrumento, como ocorre com Porto Alegre e Curitiba, por exemplo.

Já na visão da cidade de fronteira de Foz do Iguaçu, o melhor resultado conquistado a partir da sua atuação paradiplomática foi o aprofundamento dos laços de amizade e cooperação com as comunidades fronteiriças da Argentina e

do Paraguai, elevando o nível de integração entre estas, dotadas de características próprias e vocações específicas.

No foco de atração de investimentos, vale apontar o resultado citado pelo município de Salvador, que conseguiu atrair quase U$500 milhões[8] em investimento direto estrangeiro nos setores imobiliário e de hotelaria, logo no terceiro ano da sua atuação paradiplomática institucionalizada. Este estudo, ainda que considere a relevância da criação da nova instância de RI no município de Salvador e o esforço de suas ações, entende que, frente ao longo tempo necessário à obtenção de resultados concretos decorrentes de mobilização internacional das cidades, tais resultados ora apresentados podem também ser reflexo de ações iniciadas em momentos precedentes à implantação desta instância na esfera municipal. Na mesma direção, Curitiba considera como melhor resultado obtido com a sua ação internacional a atração de investimentos estrangeiros diretos voltados para novos empreendimentos empresariais, não indicando, porém, cifras representantivas deste valor. Já Fortaleza obteve recursos para implementar um importante programa municipal voltado para a juventude e, por sua vez, São José do Rio Preto indicou o desenvolvimento econômico como o melhor resultado da sua atuação no foco internacional, com aumento de 88% das suas exportações.

Sediar eventos internacionais foi considerado por vários municípios como o principal resultado decorrente de suas ações internacionais, a exemplo de Jundiaí que apontou a 115ª edição do Encontro de Comércio Exterior (ENCOMEX), o 4º maior da história (em março de 2007) e a cidade de Santa Maria, sede da Feira da Economia Solidária do Mercosul (evento que recebeu delegações de 18 países e 110.000 visitantes) que apontou este como o resultado principal das suas ações externas. Por sua vez, a cidade de Campinas considerou como melhor resultado da sua atuação paradiplomática, o fato de ter sediado II Fórum de Secretarias de RI o qual provocou a realização posterior em Brasília do Encontro Nacional de Secretarias Municipais de RI.

b) Benefícios alcançados *versus* motivação para criação dos órgãos de RI

As cinco principais categorias de benefícios vislumbrados como resultados da atuação paradiplomática pelos gestores da esfera municipal brasileira de governo foram: cooperação técnica, atração de investimentos, prestígio e visibilidade internacional, além do reconhecimento nacional, conforme gráfico 36

[8] Dados fornecidos pelo prefeito João Henrique em mensagem na abertura dos trabalhos do 4º. período legislativo da 15ª legislatura da Câmara Municipal de Salvador.

apresentado a seguir. Este aponta na direção de convergência entre benefícios almejados e resultados obtidos pelos municípios estudados, constatando-se que os maiores benefícios alcançados constituíram-se também nas maiores motivações que levaram à criação das atuais estruturas de RI no aparato público municipal brasileiro.
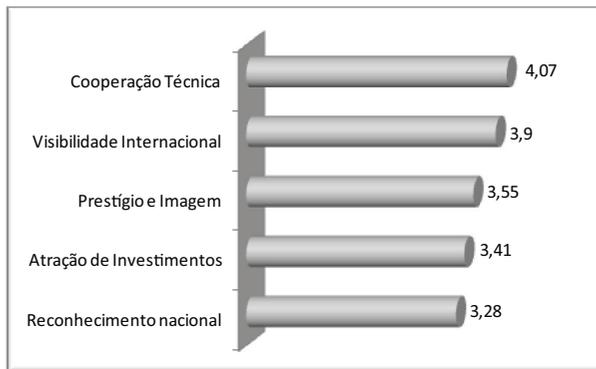
Gráfico 36 - Benefícios alcançados pelos municípios com a sua atuação externa
Média dos atributos conforme intensidade (Escala: de 0 - 5)
Base: 29 respondentes.

Por outro lado, considerando o leque de ferramentas paradiplomáticas apontadas pelos principais autores aqui discutidos no capítulo 1 e confrontando estas com os benefícios aportados, este trabalho empírico constatou diferentes níveis de benefícios alcançados pelo diversificado arsenal de instrumentos utilizados pelos municípios, conforme exibido no gráfico 37 a seguir.
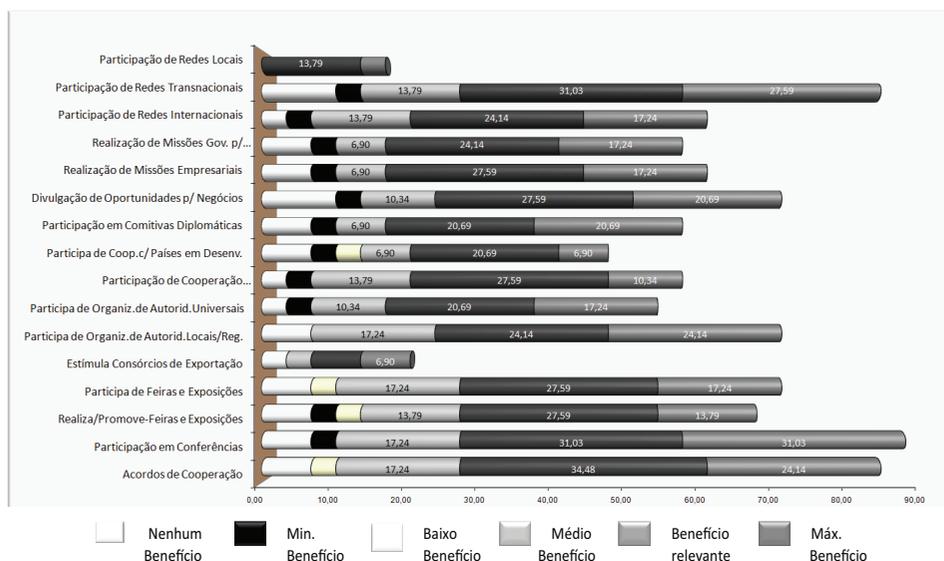
Gráfico 37 - Beneficio: Prestígio e Imagem vs Ações Internacionais
Base: 29 respondentes.

A leitura das respostas dos pesquisados nos indica que as ferramentas paradiplomáticas que maior benefício aportam no quesito de prestígio e imagem para o município são a participação em redes transnacionais e em conferências internacionais, seguidos muito de perto da celebração de acordos de cooperação, indicados cada um destes em quase 90% das respostas, e considerados como trazendo alto benefício para o município por 60% dos respondentes. Também a divulgação de oportunidades de negócios e a participação de organizações de autoridades locais e regionais, bem como de feiras e exposições foram citados em mais de 70% das respostas voltadas para o benefício de prestígio e imagem e foram vistas como aportando alto benefício por uma média de 45% dos respondentes.

Já analisando a cooperação técnica, o resultado consolidado das respostas apresentados no Gráfico 38 nos indica que as ferramentas paradiplomáticas que maior benefício aportam neste quesito são a participação em conferências internacionais, naturalmente como era de se esperar, pois aqui é um grande celeiro para articulações dos atores, seguidos de perto pela celebração de acordos de cooperação técnica e pela participação em redes transnacionais (no Mercosul, em especial), apontadas por quase 90% das respostas. Sem dúvida, isto corrobora a literatura, que vem enfaticamente evidenciando que as redes promovem uma grande articulação dos seus integrantes propiciando a

identificação de soluções diversas para os distintos gargalos vivenciados pelas instâncias subnacionais.
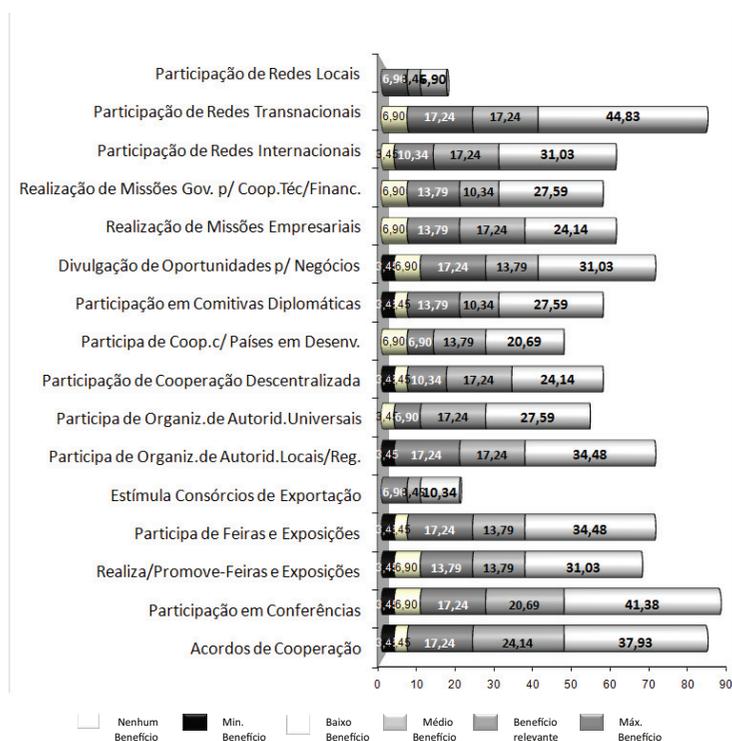
Gráfico 38 - Beneficios da Cooperação Técnica vs. Ações Internacionais
Base: 29 respondentes.

Direcionando o foco da análise para o benefício de atração de investimentos, os gestores apontaram a participação em conferências internacionais, a celebração de acordos de cooperação técnica e a participação em redes transnacionais (Mercosul, em especial) como as ações internacionais que maior impacto exercem neste quesito, sendo referenciadas por quase 90% dos pesquisados, e perto de 50% destes consideram que o benefício aqui trazido é em grau elevado.

Por sua vez, a divulgação de oportunidades de negócios, a participação em feiras e exposições e a participação em organizações de autoridades locais/regionais foram apontadas por mais de 70% das respostas e, com uma média de 50% destes, considerando alto benefício para a atração de investimentos advindo destes tipos de ações, seguidos de perto pela realização e promoção de feiras e exposições. A realização de missões empresariais e governamentais, a participação em

redes internacionais e em comitivas diplomáticas, além da cooperação descentralizada, seguidas da participação em organizações de autoridades universais, ocuparam o terceiro lugar no *ranking* de citações de ações benéficas para atrair investimentos estrangeiros para os municípios.

Na análise das ações internacionais que trazem o benefício de reconhecimento nacional, verifica-se que, mais uma vez, a participação em redes transnacionais e em conferências internacionais, seguidas de perto pelos acordos de cooperação foram as ferramentas vistas como maior benefício aportado por quase 90% dos respondentes. Já a participação em feiras e exposições, em Organizações de Autoridades Locais/Regionais e a divulgação de oportunidades de negócios, seguidas da realização e promoção de feiras e exposições foram vistas pelos pesquisados ocupando o segundo lugar quanto aos benefícios trazidos em alto grau para impactar no reconhecimento nacional da ação externa do município. A realização de missões governamentais e empresariais, a participação em comitivas diplomáticas, na cooperação descentralizada e em Organizações de Autoridades Universais foram apontadas no terceiro lugar no aporte de benefícios elevados para o reconhecimento nacional do município. A participação de Cooperação com países em desenvolvimento foi vista por quase metade dos pesquisados como aportando benefício e reconhecimento nacional, porém apenas 28% destes consideraram ser este um benefício em grau elevado. Por fim, na análise do benefício de reconhecimento nacional, contrariamente ao que se poderia esperar, a participação em redes locais não foi percebida como trazendo benefício significativo para este enfoque.

Prosseguindo na análise das respostas da pesquisa no entendimento dos benefícios oriundos da adoção das ferramentas paradiplomáticas pelos municípios brasileiros, agora no foco da visibilidade internacional como benefício, mais uma vez se constata que a participação em redes transnacionais, bem como em conferências são vistas pelos gestores municipais voltados para as relações internacionais como as ações que maior benefício aportam também a este quesito.

Assim, conforme visto, frente ao panorama de ações e benefícios aportados na visão dos órgãos municipais, o maior índice de respostas (quase 90%) que considerou aporte de benefício para todos os cinco eixos pesquisados (visibilidade internacional, prestígio e imagem, cooperação técnica, atração de investimentos e reconhecimento nacional) direcionou-se para as ações de participação de redes transnacionais e em conferências internacionais, assim como a celebração de acordos de cooperação, havendo variação apenas no grau de benefício trazido por estas ferramentas paradiplomáticas, na visão dos gestores.

A grande maioria destes considera que tais ferramentas trazem um benefício em elevado grau (em torno de 50 a 60% das respostas), algo que ratifica o que a literatura especializada dos autores aqui discutidos vem apontando.

c) Dificuldades Políticas das instâncias municipais de RI

O panorama das maiores dificuldades políticas identificadas pelos gestores municipais de RI encontra-se apresentado no gráfico a seguir.
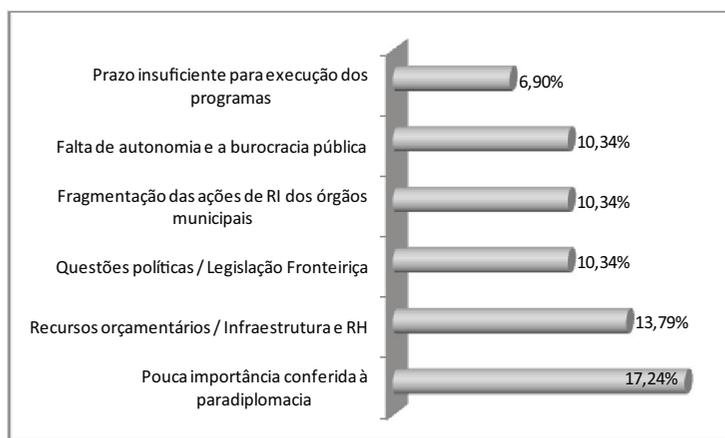
Gráfico 39 - Dificuldades políticas dos órgãos municipais de RI.
Base: 29 respondentes.

Frente a esta questão aberta é importante perceber que a maior dificuldade aflorada espontaneamente pelos respondentes foi a pouca importância conferida à paradiplomacia. Na sequência das dificuldades anunciadas, estiveram as restrições de recursos financeiros e orçamentários, ligada à precariedade da infraestrutura dos órgãos e à carência de recursos humanos aqui enfatizados, ainda que aqui a questão tenha tido diretamente o foco para as dificuldades de caráter político. Isto reforça a criticidade destes aspectos para o cumprimento da missão por estes órgãos. A pouca importância conferida à paradiplomacia ocupou o primeiro lugar no *ranking* das dificuldades políticas dos governos subnacionais municipais de RI. Na sequência, foram citadas a fragmentação das ações de RI realizadas pelos órgãos municipais diversos do sistema das prefeituras, órgãos municipais e a falta de autonomia dos órgãos desta esfera de governo responsáveis pelas relações internacionais, além da burocracia presente na área, acrescentando-se a isto, questões políticas e inadequações de legislação fronteiriça.

A questão da fragmentação das ações de RI dos órgãos municipais já era esperada no quesito de dificuldades políticas, frente às colocações precedentes quanto à existência de precária articulação e quase inexistência de alinhamento na esfera municipal para as ações externas. Foram ainda sinalizadas dificuldades com inadequações de legislação fronteiriça, advindas de órgãos situados em municípios de fronteira que convivem com tal realidade no dia a dia das suas ações internacionais. Por fim, foi também indicada a questão do prazo insuficiente para execução do programa da área como uma dificuldade política destes gestores, uma vez que as ações no campo das relações internacionais demandam um largo tempo entre o desenvolvimento das ações e colheita de resultados, tempo este muitas vezes, incompatível com os prazos dos mandatos políticos. Por fim, merece aqui ser mencionado o curioso fato da existência de um largo índice de 31% dos respondentes deste quesito que argumentaram não possuir dificuldades políticas, o que parece evidenciar receios e tentativa de "autoproteção" dos pesquisados neste tema, especialmente se confrontada esta resposta com os desafios em larga escala identificados por estes gestores, assim como frente ao quesito obstáculos enfrentados para o exercício da ação paradiplomática municipal, adiante analisados.

Na direção oposta à apresentação e análise das dificuldades ora discutida, faz-se também necessária uma averiguação e entendimento dos possíveis fatores facilitadores da atuação paradiplomática dos municípios brasileiros, na visão dos entrevistados, o que é trazido pelo gráfico 40 a seguir. Este panorama reforça algumas informações obtidas em questões precedentes, corroborando com a fragilidade das relações desenvolvidas pelos órgãos com o governo estadual e federal (MRE-Itamaraty), além dos contatos com a Academia, todos estes se situando em nível inferior a 2,5 (em escala de 0 a 5). Por outro lado, nenhum dos possíveis fatores indicados de forma espontânea nesta questão aberta mostrou-se grande facilitador da mobilização subnacional dos municípios na direção internacional. Em patamares muito próximos entre si e próximos ao valor de 2,5 (escala de 0 a 5) estiveram o apoio do empresariado local e os vínculos com o estrangeiro devido à origem da população local, em função da localização geográfica da maior parte dos órgãos no eixo Sul-Sudeste, regiões onde se situam quase 76% de todos os órgãos pesquisados detentores de estrutura institucionalizada para tratamento das relações internacionais. É importante ressaltar que o apoio do empresariado local figura como mais relevante do que o apoio do MRE. O quadro parece também evidenciar a percepção geral dos entes subnacionais municipais quanto à insuficiência de apoio, das mais diversas fontes, para a sua atuação paradiplomática.

Gráfico 40 - Fatores facilitadores Base: 29 respondentes.
Média dos atributos conforme intensidade (escala de 0 – 5)

d) Desafios futuros para as instâncias municipais de RI

Na visão dos gestores dos órgãos municipais de RI, quanto ao maior desafio futuro para suas instâncias, mais uma vez as respostas corroboraram com as maiores dificuldades apontadas pelos mesmos, mostrando-se, como maior desafio, a obtenção de recursos financeiros e orçamentários para os órgãos, além de captação de investimentos externos para o município, conforme elucidado no gráfico a seguir.

Gráfico 41 - Desafios futuros para os órgãos municipais de RI
Base: 29 respondentes.

No patamar subsequente de relevância, foram igualmente apontados como grandes obstáculos: o alinhamento político entre as diversas esferas frente às ações internacionais; a institucionalização e o planejamento estratégico coordenado; a criação de órgãos no *status* de Secretarias autônomas de RI com infraestrutura adequada; o desenvolvimento e consolidação de parcerias com órgãos internacionais; a superação dos obstáculos para uma efetiva integração regional; além da identificação de soluções para o município bem como de

oportunidades de desenvolvimento. Em um terceiro patamar foram apontadas a projeção internacional e construção de imagem do município. Por fim, em um último nível de desafio, mas ainda com significativa representatividade, foram apontadas a continuidade dos projetos, bem como a criação de novos, uma vez que estes demandam recursos e investimentos, além da participação dos governos municipais nos processos decisórios internacionais e da democratização do processo de RI com a participação da sociedade.

Alguns aspectos se sobressaem quando cruzamos os resultados do quesito “dificuldades encontradas” com os “desafios percebidos para o futuro” pelas instâncias municipais brasileiras de RI, corroborando alguns prenúncios preliminarmente apreendidos. Um primeiro ponto de destaque refere-se aos gestores que indicaram enfrentar dificuldades políticas devido à pouca importância conferida à paradiplomacia. Tais lideranças apontaram como desafios futuros para os órgãos municipais de RI a criação de órgãos com adequada estrutura, prioritariamente com *status* de Secretaria para o tratamento dos temas internacionais, haja vista a maior envergadura deste órgão, além da participação da sociedade e lideranças no processo municipal de RI. Acresce-se ainda aqui o crítico aspecto enfatizado por estes gestores quanto à carência de alinhamento político entre os diversos órgãos e instâncias, e de realização de um planejamento integrado.

Por fim, um ponto de reflexão merece ser aqui destacado, no que tange ao anseio evidenciado pelos entes subnacionais municipais para a sua participação nos processos decisórios internacionais. Ao considerar-se o papel essencial e a ampliação da responsabilidade dos municípios na “nova geografia do poder” (SASSEN, 2004) delineada a partir do acirramento do fenômeno da globalização, cabe aqui a questão quanto ao tipo e quanto ao grau de participação que lhes competiria na governança da política internacional neste novo cenário, ainda em construção.

F. Parceiros e projetos

a) Principais parceiros internacionais dos municípios com estrutura de RI

Frente à questão dos principais parceiros internacionais municipais dos órgãos de RI, a consolidação das respostas dos gestores nos apresenta o panorama exposto no gráfico 42 adiante exibido.

As redes, em especial a Mercocidades, foram as mais citadas enquanto parceiros prioritários dos órgãos municipais de RI pesquisados (23%), o que ratifica a força desta ferramenta paradiplomática já apontada por esses entes subnacionais, conforme discutido em capítulo precedente. Em um segundo

patamar de importância de parceiros, foram vistas as cidades-irmãs e as prefeituras internacionais, o que é justificado pelo grande número de acordos de irmanamento que são celebrados nesta instância de governo. Já as agências internacionais de desenvolvimento, o sistema ONU, os países e consulados e Embaixadas, além dos Bancos internacionais (BID e Banco Mundial) foram citados em um terceiro degrau de importância de parcerias (respectivamente, 12%, 11%, 11% e 10% das citações). Por fim, as câmaras de comércio foram apontadas como importantes parceiros por 8% dos respondentes, enquanto as universidades foram alvo de apenas 4% das respostas.

Analisando as ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos entes subnacionais municipais e os seus principais parceiros, constata-se que o indicativo destes por parte dos gestores está diretamente conectado aos tipos de instrumentos que vêm sendo por estes empregados nas suas ações internacionais.

Um exemplo é a cidade de Recife que encabeça sua lista de parceiros prioritários com a Prefeitura da cidade de Nantes na França, com a qual mantém um profícuo acordo de cooperação que vem lhe aportando largos benefícios com o *know-how* francês na área de economia solidária e desenvolvimento comunitário.
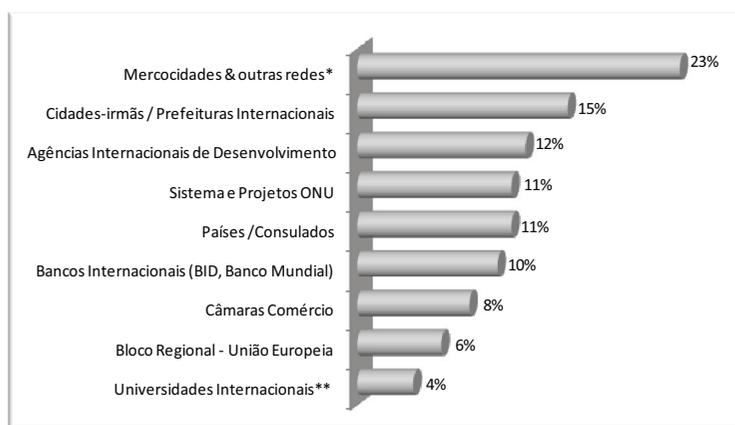
Gráfico 42 - Principais Parceiros Internacionais dos municípios brasileiros

b) Projetos exitosos dos Municípios

O mapeamento das iniciativas e dos projetos de excelência desenvolvidos pelos municípios, na visão dos seus próprios gestores, apontou seis eixos distintos, conforme mostra o gráfico 43 a seguir. O eixo preponderante foi o

social/cultural com mais de 40% das respostas, seguido do eixo dos projetos de cooperação técnica e decorrentes dos irmanamentos celebrados. Em um terceiro foco foram apontados igualmente os eixos do desenvolvimento econômico, dos projetos ambientais e da integração regional voltada para o Mercosul. Por fim, apontada por apenas um município (Salvador), esteve a implantação do órgão municipal voltado para as relações internacionais, indicado como um projeto exemplar no entendimento gestor, que argumenta que este vem sendo inspirador da criação de novas estruturas em outros municípios.
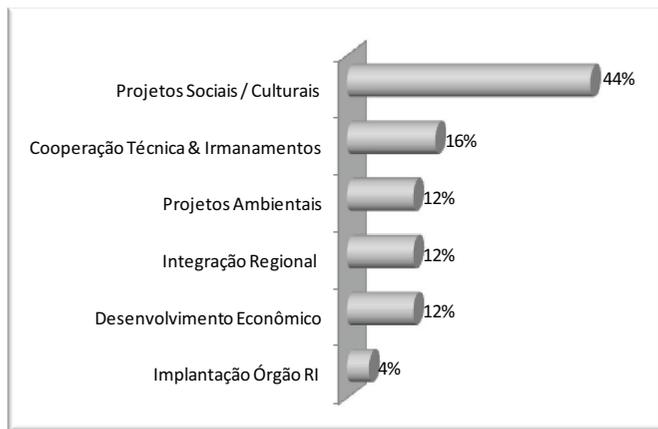
Gráfico 43 - Eixos das *best-practices* apontadas pelos municípios com estrutura de RI. Base: 29 respondentes.

O quadro 20 a seguir apresenta uma visão sintética dos municípios e dos seus parceiros prioritários nas ações de foco internacional; na página subsequente, o quadro 21 exibe os municípios e os projetos considerados por eles exemplares. Analisando-se estes parceiros constata-se que foram utilizados vários dos canais indicados por Keating (2000) para oportunizar os governos subnacionais ao acesso internacional.

MUNICÍPIO	ESPECIFICIDADE
BELÉM	"Cidades irmãs e cidades cooperadas na Itália, França e Guadalupe "
BELO HORIZONTE	ONU, UNESCO, PNUD, UN-HABITAT, MERCOCIDADES, CGLU, BID, AICE, METROPOLIS
CAMAÇARI	Rede Mercocidades, Fundo Andaluz de Solidariedade, FAL – Fórum de autoridades Locais, PNUD
CAMPINAS	Câmaras de Comércio, Consulado
CURITIBA	Cidades-irmãs do municipio
DIADEMA	Cidade de Montreuil na França, Rede Mercocidades, CGLU, FALP, Comunidade Europeia, Cidade de Santiago de Cuba
OSASCO	CIDA (Canadá) e o Politécnico de Torino
RECIFE	Prefeituras: Nantes – França;- Guangzhou – China;- Porto – Portugal;- Bologna – Itália;- Santiago de Cuba – Cuba;- Maputo – Moçambique;- Luanda – Angola; URB-AL;- Mercocidades
RIO BRANCO	Universidade na Itália
SALVADOR	"• Portugal, Países africanos de língua portuguesa, Itália, França, Espanha e China • Redes: CIDEU, UCCLA, Mercocidades, CGLU, Urbal, AICE, • Sistema ONU (PNUD, UNFPA, UNESCO,UNICEF, UNIFEM, UNIDO, OEI, Cities Aliances, OMS), além da OEA, BID, BIRD, OCDE, • Agências: JICA (Agencia japonesa de cooperação internacional), CIDA (Agencia Canadense) e ECI (Agencia espanhola de Cooperação Internacional)."
SANTA MARIA	URBAL 9 e 10, MERCOCIDADES
SANTO ANDRE	Mercocidades, Universidade de British Columbia (Vancouver), Agencia Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), Takasaki (município japonês), OIT (Organização Internacional do Trabalho)
SANTOS	Em âmbito bilateral, cidades-irmãs e cidades cooperadas; BIRD (Banco Mundial); Rede Mercocidades
SÃO BERNARDO DO CAMPO	REDE URB-@L / MERCOCIDADES / REDE VITALIS!
SÃO PAULO	União Européia, Banco Mundial, BID e Habitat/ONU. A Prefeitura mantém, ademais, cooperação com organizações como ICLEI, a Fundação Clinton, e governos locais, como o da região de Île-de-France e os governos de Buenos Aires, Milão, Barcelona e Osaka
SOROCABA	China, Alemanha, Chile, Espanha
VITÓRIA	URBAL; MERCOCIDADES; CUD- Comunidade Urbana de Dunkerque

Quadro 20 - Principais parceiros internacionais dos municípios com estrutura de RI
Base: 29 respondentes

MUNICIPIO	PROJETOS EXITOSOS	PARCEIROS
BELO HORIZONTE	TELESAÚDE (aprimoramento do Sistema de Saúde – Atendimento on-line)	
BOA VISTA	Exposição “Conquistando sonhos”(UNFPA, PNUD) trazida para local de fácil acesso aos cidadãos brasileiros. Foi importante para fomentar o desenvolvimento dos 8 ODMs pela população e para o conhecimento de algumas dificuldades enfrentadas por outros países	UNFPA, PNUD
CAMAÇARI	A própria Estratégia de internacionalização do municipio é exemplar com reconhecimento no cenário internacional como provedores de experiências bem sucedidas de políticas públicas, que vem conferindo prêmios internacionais ao municipio.	
CAMPINAS	ENCOMEX - Encontro de Comércio Exterior. Exemplar pelo trabalho de planejamento, captação de apoio e participação da população regional. Também trará significantes resultados aos empresários participantes	

CAXIAS DO SUL	Projeto "INTERDESC"promovido pela "Companhia delle Opere", destinado à capacitação de descendentes de italianos ("gemellagio")	Itália (Cia.delle Opere)
CURITIBA	Projeto relativo ao meio ambiental, a reciclagem de lixo e o aproveitamento de matéria-prima.	
DIADEMA	Projeto de Cooperação Internacional Tripartite, pois engloba três realidades em continentes distintos, um país africano, a prefeitura de Diadema e uma prefeitura francesa, para empreender ações nas diversas áreas do desenvolvimento social, ambiental e do saneamento básico.	Africa e França
FOZ DO IGUAÇU	Revitalização do Comitê Permanente de Fronteira BR-PY e reativação do Comitê Permanente de Fronteira BR-AR. Sua importância deve-se a serem espaços onde de discussão dos principais temas de interesse das partes envolvidas, e sugeridas alternativas de solução.	Argentina e Paraguai
GUARULHOS	PROJETO "Potencialização do uso de sistemas de informação georreferenciados nos projetos de combate à pobreza de jovens da periferia urbana" - aprovado pelo Programa URBAL, da União Européia e tendo Guarulhos como cidade coordenadora.	União Européia, Instituto Pólis (São Paulo – SP – Brasil), Província de Turim (Itália),Vila Real de Santo Antônio, (Portugal), Goiânia – GO (Brasil) e Pergamino (Argentina)
	Objetivo: aparelhar e capacitar as cidades a utilizarem fundamentação empírica e territorializada como insumos para o planejamento e a avaliação de projetos sociais de combate à pobreza, tomando como piloto o segmento social dos jovens de 15 a 24 anos residentes nas periferias de grandes concentrações urbanas e de cidades médias, recuperando a metodologia adotada na elaboração do mapa da inclusão / exclusão social de Guarulhos e seus resultados	
JOINVILLE	Intercâmbio cultural de grupo de 30 alunos com a China a partir de convenio com cidade-irmã.	China
JUNDIAÍ	115ª. Edição do ENCOMEX (Encontro de Comércio exterior) realizado no dia 22-03-2007: o 4º. maior da história com 1.064 pessoas presentes e 339 empresas	
PORTO ALEGRE	O processo de irmanamento com a cidade japonesa de Kanazawa, que perdura há 40 anos e rende bom frutos na área da cooperação cultural.	Japão (cidade kanazawa)
RECIFE	Foi desenvolvido projeto na área de Economia Solidária na comunidade de Caranguejo/Tabaiares - Recife, além de desenvolvidos vários projetos na área cultural (trocas de artistas, lançamento de livro bilíngue entre poetas recifenses e nantenses); Projeto em andamento na área de direitos humanos e cultural: Exposição para o resgate da memória de escravos entre Nantes e Recife	França - cidade de Nantes
RIO BRANCO	Feira Pan-Amazonica de comercio solidário (venda de produtos artesanais)	
RIO DE JANEIRO	Projeto Favela-Bairro	BID
SALVADOR	A implantação da SECRI é vista como projeto exemplar (reconhecido como referência para outras cidades que querem implantar iniciativas semelhantes, ou até mesmo para cidades que têm mais tempo com estrutura de RI)	
SANTA MARIA	Cooperação com a França para o melhoramento do gado leiteiro em Santa Maria e entorno, onde 5 municípios participam e também a Universidade Federal de Santa Maria e a Associação dos Amigos da França de Santa Maria	França
SANTO ANDRÉ	Atuação do municipio como Secretaria Executiva da Mercocidadesno período 2005-2006 (1 ano) porque foi um trabalho com planejamento, ações e monitoramento com resultados.	Mercocidades
SAO JOSÉ DO RIO PRETO	Sala de Negócios Internacionais	
SÃO PAULO	Projeto Cidade Limpa -exemplar pelo caráter inovador e bons resultados que vêm obtendo	

Quadro 21 - Projetos exitosos dos municípios com estrutura de RI (29 respondentes)

G. Visão das instâncias de RI: O que é Cidade Global

Diante das considerações tecidas ao longo do primeiro capítulo, evidencia-se que o conceito de cidade global apresenta restrições quanto à sua capacidade explicativa em contextos históricos, políticos e culturais tão distintos de países do Norte e do Sul, de Estados centrais e periféricos. No entanto, aqui o usamos – para fins da pesquisa empírica – no sentido de uma cidade inserida no sistema internacional e atuando nos processos de globalização, sofrendo pressões de natureza econômica e ambiental. Buscou-se, neste item da pesquisa realizada, construir a visão dos gestores municipais quanto ao papel das cidades enquanto atores de relações internacionais.

Percebe-se que o entendimento dos gestores quanto a este conceito mostrou-se bastante diverso verificando-se visões variadas e plurais frente à "nova geografia do poder" apontada por Sassen (2004), com alguns órgãos demostrando maior consistência e coerência na defesa de sua visão, o que é apresentado no gráfico 44 a seguir.
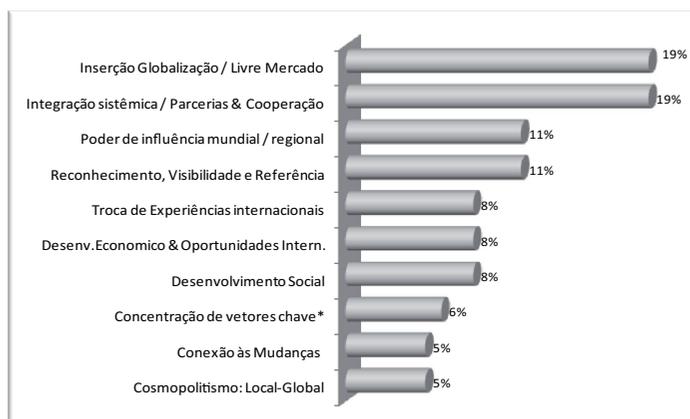
Gráfico 44 – O que é uma Cidade Global: visão dos gestores municipais RI.
Base: 29 respondentes.

A questão aqui colocada pelo estudo, dando possibilidade de respostas múltiplas, traz um resultado consolidado com preponderância (quase 40% das respostas) do entendimento de "cidade-global" como uma cidade inserida num contexto de integração sistêmica com foco em parcerias e cooperação internacional, pronta para receber as demandas externas, além de ser ainda uma cidade inserida nos processos globalizatórios e no livre mercado. No segundo patamar

de citações, conquistando 11% das respostas à questão, a cidade-global foi vista como vetor da globalização e com poder de influência mundial e regional, além de infraestrutura para atrair grandes eventos, ou ainda uma cidade com reconhecimento e visibilidade, sendo referência no plano mundial, e mantendo uma agenda de discussão em sintonia com as questões de âmbito global. Já no terceiro nível de citações estiveram presentes alguns novos elementos: a visão da cidade que promove o desenvolvimento social local, levando em consideração o desenvolvimento mundial; a visão de cidade aberta à troca de experiências e conectada às mudanças e transformações; e, por fim, cidade que se articula com o ambiente externo beneficiando-se das oportunidades advindas desta relação, sendo foco de concentração dos vetores-chave da globalização, em especial, capital, tecnologia, informação, serviços especializados, conhecimento, acesso, e infraestrutura.

Decorrem de tais afirmações uma série de questionamentos quanto à capacidade pensada e imaginada pelos gestores municipais para que as Cidades efetivamente desenvolvam e implementem todas essas funções. De fato, percebe-se que muitas das suas respostas confirmam dois pressupostos preliminarmente considerados no início deste trabalho, quais sejam:

a) As entidades subnacionais, e mais particularmente os municípios, adquirem maior relevância econômica e política graças à aceleração dos processos de globalização, ao desenvolvimento de espaços regionais de integração e à consequente erosão das concepções tradicionais de soberania nacional;
b) A paradiplomacia é uma estratégia política que visa a produzir respostas às demandas ampliadas dos segmentos econômicos, sociais e culturais locais diante dos fenômenos da globalização e de urbanização, em que a Cidade passa a ser um dos *loci* privilegiados do sistema econômico e político mundial.

No entanto, em muitas respostas, pode-se perceber uma concepção de uma "cidade quase estado", com capacidades regulatórias e de produção de sentidos no campo democrático. Isso é igualmente inquietante, na medida em que o pacto federativo brasileiro se assenta, evidentemente, na dinâmica de solidariedade sincrônica entre os municípios. O que fariam as cidades "perdedoras" no seio dos "processos globalizatórios"? Afinal de contas, em um mundo de ganhadores e perdedores, os perdedores não desaparecem magicamente do mapa da federação. Não se pode esquecer, portanto, que a globalização, por um lado, propicia muita mobilidade para as empresas e o capital financeiro, para os intercâmbios entre as

cidades globais; contudo, por outro, ela impõe barreiras a indivíduos, grupos e territórios em busca de oportunidades de desenvolvimento. Tudo indica que, com base nas respostas produzidas neste item, a pesquisa deixa à mostra que se torna mais rara uma visão crítica sobre o papel e a qualificação das cidades globais nas relações internacionais contemporâneas.

Estudo de caso: a SECRI e as relações internacionais em Salvador

A SECRI e as instituições para o tratamento das questões internacionais na Bahia

Historicamente, Salvador foi tradicionalmente um importante centro das relações internacionais do Brasil, desde seus primórdios, quando se constituiu na primeira capital do Brasil. Suas raízes históricas mostraram-se marcadas por uma vocação internacional: desde a sua fundação, que remonta ao ano de 1549, representava o centro de convergência de Portugal com o continente sul-americano e, além disso, era o porto de entrada mais importante para o tráfico de escravos com o continente africano. A cidade, já no início do século XIX, sediava o maior porto do hemisfério sul já aberto às "nações amigas".

Além da conexão comercial internacional, Salvador é uma cidade com presença marcante nas relações culturais internacionais, conservando muitas tradições religiosas das nações africanas, assim como de povos indígenas. Possui ainda um grande contingente de descendentes lusófonos e espanhóis, cujos traços culturais permeiam ainda hoje a cultura plural soteropolitana. Esta visão cultural torna-se profundamente relevante no estudo da paradiplomacia, visto que, como afirma Nunes (2005) no seu estudo sobre a paradiplomacia gaúcha, apesar dos traços culturais de um território por si não serem suficientes para definir seus graus de internacionalização, eles são fortemente centrais para caracterizar a identidade de uma cidade ou de um estado dentro de um contexto federativo. Para o então ministro de Estado do Itamaraty Douglas di Vasconcelos, o que mais distingue a Bahia, é a sua personalidade africana e caribenha, o que representaria um forte potencial para a cooperação técnica com países dessas regiões, lembrando aqui que a sua capital possui cerca de 85% da população composta por afrodescendentes, segundo diversos estudos recentes.

Apesar desta realidade histórica e cultural, a primeira iniciativa de institucionalização das ações internacionais no âmbito do governo baiano veio a ocorrer somente no século XX, quando há 36 anos o Promo-Centro Internacional de Negócios da Bahia (Promo), iniciou sua atuação de natureza comercial

no interesse de fomentar o desenvolvimento dos negócios e a internacionalização da economia da Bahia. Ademais, há registros de irmanamento com cidades que datam ainda da década de 1960, como no caso do acordo com a cidade de Los Angeles nos EUA, assinado em 1962 (conf. registros internos da SECRI), além de diversos outros que remontam à época do antigo prefeito Manoel Castro (Mar 1983 - Jan 1986). Neste período, outro exemplo é o irmamento com Filadélfia nos EUA, em que Salvador realizou um conjunto de ações nas áreas econômicas, portuárias, culturais e educacionais no ano de 1984 e, posteriormente, chegou a assinar com a cidade norte-americana um protocolo de intenções em 1987, que não produziu, porém, efeitos posteriores dignos de nota. Outros exemplos ainda são os acordos firmados com as cidades portuguesas de Cascais e Angra do Heroísmo em Portugal que remontam ao ano de 1985, além de Cotonou no Benin, com registro de irmanamento celebrado no ano de 1987, ano em que também houve a assinatura de acordo de intenções com Caiena, capital da Guiana Francesa, conforme Decreto Nº 269/1987. Já com Grenoble, na França, Salvador celebrou acordo datado de 1989. Nesta época, o Poder Executivo local assinava livremente tais acordos, sem a anuência da Câmara de Vereadores.

Destarte, o governo João Henrique representou uma inovação na gestão dos assuntos internacionais na Bahia. Ao iniciar sua administração como prefeito de Salvador, constituiu o primeiro aparato público dentro do território baiano voltado ao tratamento amplo das questões internacionais do município de Salvador. A SECRI representou a primeira iniciativa institucionalizada municipal da região Nordeste voltada para este tema, iniciando sua atuação no início do ano de 2005, seguida ainda neste mesmo ano por Fortaleza e Recife.

A estrutura foi implantada para promover uma imagem positiva da cidade no exterior e atrair investimentos e recursos da cooperação internacional, por meio da coordenação das ações internacionais da Prefeitura da capital baiana, conforme missão declarada pelo secretário extraordinário de relações internacionais do município, Leonel Leal Neto, no seu discurso de 02 de março de 2005, tendo este assumido o cargo desde a implantação do órgão. O gestor complementa ainda, como motivação para a criação desta instância de governo, o interesse em desenvolver uma articulação mais sistêmica de Salvador no plano internacional nos diversos níveis, tanto com instituições públicas, privadas como não governamentais.

Vale ressaltar que, antes do surgimento da SECRI no âmbito municipal da Bahia, existiam, nesta esfera, iniciativas desarticuladas de ações voltadas para as RI. Dentre os diversos exemplos podem ser citadas aqui as ações da Secretaria de Infraestrutura e Transporte (SETIN) com relacionamento com o Banco

Mundial ligado às obras do metrô da cidade; no setor da Educação existiam ações em parceria com a rede Mercocidades; na área social, alguns órgãos, a exemplo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES), já articulavam ações com entidades consideradas internacionalmente estratégicas; a Superintendência de Engenharia de Tráfego (SET) que se voltou para algumas cidades buscando experiências na área de gestão do trânsito e mobilidade urbana; e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), com relações com organizações intergovernamentais, tais como o Banco Mundial e BID.

Retomando ao momento recente da criação do Gabinete de Relações Internacionais de Salvador, foram definidos como objetivos de longo prazo:

> (1) posicionar Salvador como uma cidade global, com atributos econômicos e culturais que a tornam atrativa para receber visitantes e investidores estrangeiros, visando à promoção do desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda para a população local; (2) captar recursos financeiros e tecnológicos para viabilizar projetos sociais que contribuam para a elevação da qualidade de vida da população de Salvador; e (3) estabelecer sólidos vínculos com bancos internacionais de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o financiamento de projetos estruturantes no município (informação verbal).[9]

Já concernente aos objetivos apontados para o horizonte de médio prazo, categorizando-os em três focos distintos, obtém-se o quadro 22 a seguir.

COOPERAÇÃO	Buscar parcerias com organismos das Nações Unidas e com outros atores internacionais para implementar programas que contribuam para a educação ambiental e o desenvolvimento sustentável.
	Buscar articulações com centros mundiais de referência na área de Saúde, visando à transferência de recursos e tecnologia.
	Firmar parcerias com organismos internacionais de educação, para incrementar a qualidade e a oferta do ensino público , incluindo a educação digital;
	Buscar articulações internacionais visando ao reforço das tradições culturais, étnicas e religiosas, e ações para a melhoria das condições de vida dos afrodescendentes e população menos favorecida.
	Realizar ações em parceria com organismos internacionais com o objetivo de promover a igualdade de gênero.
	Identificar organizações que possam contribuir para a preservação do patrimônio histórico da cidade.
	Buscar organismos internacionais responsáveis por programas de financiamento para projetos que otimizem o transporte público.
MISSÕES	Realizar missões multissetoriais ao exterior, com o apoio e participação das diversas esferas de poder, Terceiro Setor e da iniciativa privada
IMAGEM E TURISMO	Atrair eventos internacionais, visando posicionar a cidade como um atrativo destino global.

Quadro 22 - Objetivos para o médio prazo da SECRI quando da sua criação (2005).

[9] Conforme discurso proferido pelo Secretário Extraordinário de RI Leal Neto, em março de 2005.
Fonte: SECRI

O quadro anterior evidencia a forte preocupação do governo local com as questões de etnia e gênero, além das áreas de educação, saúde, transporte, ambiente e desenvolvimento sustentável, corroborando o interesse em construir uma boa imagem internacional do município para alavancar o turismo e o desenvolvimento econômico. A articulação entre os diferentes temas (gênero, raça, educação etc.) no âmbito internacional não parece, no entanto, ter sido objeto de debate público ou de problematização mais aprofundada. O empenho no foco da cooperação mostrou-se predominante para este período em função do estágio de desenvolvimento do município, visto que as agências da cooperação internacional são consideradas um importante ator e um instrumento central nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico local a partir da transferência de tecnologias, conhecimentos e experiências consideradas exitosas. Aqui, como veremos adiante, existe um certo grau de mistificação do papel da cooperação a que o discurso da SECRI parece aderir de forma acrítica e bastante retórica.

Outra preocupação demonstrada pela nova instância foi desenvolver um trabalho de forma sinérgica e alinhada na esfera municipal, em convergência com as Secretarias e órgãos da prefeitura de Salvador (PMS), não só desenvolvendo conjuntamente algumas ações (a exemplo da elaboração de estudo da competitividade do município) e fornecendo-lhes apoio nas suas necessidades (a exemplo da proposta de criação de uma “Bolsa de Projetos” visando à prospecção de agentes da cooperação internacional para atendimento a estas demandas internas), mas também os envolvendo no processo internacional agora por ela coordenado, quer seja através de divulgação contínua das possibilidades de cooperação identificadas ou buscando viabilizar mecanismos para promover a participação das referidas Secretarias e órgãos na elaboração das estratégias internacionais para o município.

Um dado interessante a ser trazido na análise é que a criação do aparato municipal para tratar as questões internacionais de Salvador ocorreu antes da criação de uma estrutura exclusiva para tal finalidade no seio do governo do Estado, o que só veio a ocorrer dois anos e meio depois. Porém, como a realidade dos governos evidenciam (o que foi enfaticamente discutido no mapeamento apresentado no capítulo anterior, ainda que no foco da esfera dos municípios), o fato de um estado-federado não possuir um órgão específico para tratar dos temas internacionais não implica necessariamente inexistência de ação na esfera externa, atuando, a maioria destes estados, no fomento às exportações e atração de investimentos estrangeiros, ainda que sem uma estrutura específica para

tal. Este foi o caso da Bahia, que mesmo antes da criação da SECRI e da sua estrutura no nível de governo estadual voltada para atuação paradiplomática, já exibia uma ação internacional há trinta e seis anos por meio do Centro Internacional de Negócios do Estado (Promo), órgão vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração, posteriormente se transformando em uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, cuja missão consistia em "fomentar o desenvolvimento dos negócios e a internacionalização da economia da Bahia, através do comércio exterior, da cooperação empresarial e da atração de investimentos". Tal delineamento indicava um foco dirigido exclusivamente para a internacionalização da economia do estado, atuando como agência de promoção de comércio e atração de investimentos, mas não abrangendo questões como saúde, educação e cultura.

Criado em 1970, o Promo foi extinto recentemente nos primeiros meses deste ano (2010), no governo Jacques Wagner, ato que foi justificado pelo então secretário da Indústria, Comércio e Mineração por meio da sua declaração que indicou haver "(...) impossibilidade jurídica do Estado em continuar aportando recursos numa entidade privada, em conformidade com diversos posicionamentos da Procuradoria Geral do Estado e do Tribunal de Contas do Estado"[10].

Já no foco da cultura, vale ressaltar que o Estado da Bahia sempre contou com a atuação da Bahiatursa, órgão cujos esforços voltam-se para o turismo e, em menor grau, a cultura. Por sua vez, na área de cooperação, eram as Secretarias do Estado da Bahia que atuavam de forma autônoma. Destarte, o panorama mostra que até o surgimento da SECRI em 2005, a função das relações internacionais em todo o estado da Bahia era exercida de forma dispersa por diversos órgãos, com ações esparsas e sem uma estrutura específica, à exceção do Promo. Não havia ações articuladas ou uma política externa internacional do estado traçada para um horizonte de longo prazo. Assim, frente à necessidade de abrangência de ações e de uma atuação externa coordenada do estado no plano internacional, dois anos e meio após a criação da SECRI, foi criada uma estrutura de assessoramento ao governo do Estado da Bahia, que atua como um elo para questões de âmbito internacional no nível interno do estado.

A operação da Assessoria Internacional do governo do Estado foi iniciada em novembro de 2007, tendo como finalidade precípua assessorar o Chefe do Poder Executivo no âmbito das relações internacionais do estado, de acordo com o Decreto n. 10.355 de 23 de maio de 2007. Apesar da amplitude das

[10] Matéria veiculada pela Assessoria Geral de Comunicação Social do Estado da Bahia.

competências e funções da Assessoria Estadual de Relações Internacionais detalhadas no regimento do Gabinete do Governador do Estado da Bahia, a equipe do órgão restringia-se a apenas dois integrantes quando da sua criação, um assessor e um coordenador de negócios internacionais, voltados para as áreas de Cooperação e Negócios Internacionais. (BAHIA, 2007)

Destarte, os órgãos voltados para o tratamento das relações internacionais na Bahia, nas suas duas esferas de governo, municipal e estadual, parecem evidenciar uma complementaridade nas suas funções, visto que o primeiro é um órgão executor direcionado prioritariamente para o eixo da internacionalização da economia, enquanto o segundo é um órgão articulador, e atua assessorando o governo na formulação política de relações internacionais do Estado, sugerindo ações, avaliando programas de atração de investimentos e coordenando ações para que estas aconteçam de forma integrada. Na prática, ao que parece, vinha ocorrendo uma relação harmoniosa entre ambos os órgãos por meio da Coordenação de Negócios Internacionais do Promo conforme apontado por Bernardo Costa[11], assessor do novo órgão, quando da sua criação e corroborado posteriormente, no início de 2010, após mudança do decisor desta instância[12] afirmativa que, contudo não garantia efetividade de ações e sinergia entre os citados órgãos.

Visão sociológica da estrutura e dinâmica institucional da SECRI

A implantação da SECRI deu-se no início do ano de 2005, quando foi criado o cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, constituindo-se a partir de então um Gabinete vinculado diretamente à Secretaria do Governo (SEGOV). A SECRI contou de início com uma equipe composta por onze pessoas, uma delas assumindo a chefia de gabinete e as demais distribuídas em quatro unidades especializadas de execução (Coordenação de Cooperação Bilateral; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Captação de Investimentos Internacionais e Coordenação de Redes de Cidades), além de uma assessoria de comunicação.

Posteriormente, ao final de 2007, após dois anos de atuação, entendendo a necessidade de atender a maior demanda da área de cooperação e otimizar seus processos internos, a SECRI implementou mudanças na sua estrutura

[11] Entrevista concedida em 16 de janeiro de 2008.

[12] Entrevista concedida à autora por integrante da Coordenação Técnica do Gabinete de RI de Salvador em 02 de março de 2010.

organizacional, ampliando também a equipe, que passou a contemplar as seguintes áreas: Coordenação de Cooperação Bilaterais; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Cooperação Descentralizada e Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais. Posteriormente, em março de 2008, cria uma nova assessoria voltada para o tratamento de questões de raça e gênero, a Assessoria de África e Diáspora, totalizando assim vinte integrantes em atuação no órgão, nesta época, o que representou um crescimento de equipe da ordem de 82% sobre o quadro inicial de 2005, e evidenciou um fortalecimento do órgão ao final do seu terceiro ano de atuação no governo.

A nova assessoria foi implantada com o objetivo de agregar as questões de raça e gênero e trazer para o governo elementos que fazem parte da cultura afrodescendente, visto ser esta uma forte referência da cidade no plano internacional. Vale ressaltar aqui a convergência desta ação com a política externa do governo Lula que havia assumido um compromisso para com o continente africano em função do caráter da relação construída historicamente com a África, abrindo e aumentando o efetivo diplomático nas embaixadas brasileiras. Compromisso nesta direção não se mostra novo, de fato, uma vez que desde a época da ditadura militar já havia um tratamento diferenciado ao continente africano, tendo mesmo sido o Brasil a primeira nação ocidental a reconhecer a independência das ex-colônias portuguesas que se tornaram independentes depois da Revolução dos Cravos, a exemplo da Angola em 1975, no governo Geisel (1974-1979).

A Assessoria de África e Diáspora passou a atuar de forma transversal às quatro coordenações executoras e articular na esfera municipal, de modo especial com a Secretaria de Reparação[13] (Semur), na esfera estadual com a Secretaria Estadual de Políticas Públicas e, no plano federal, com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), além de instituições e organismos internacionais, conforme o projeto e a área ao qual este se volta.

As estruturas adotadas pelo órgão nestes dois diferentes momentos da sua existência (início de 2005 e início de 2008) são exibidas nas figuras a seguir.

[13] Órgão municipal responsável por articular junto a instituições governamentais e não governamentais políticas públicas para promoção da igualdade racial no nível local.
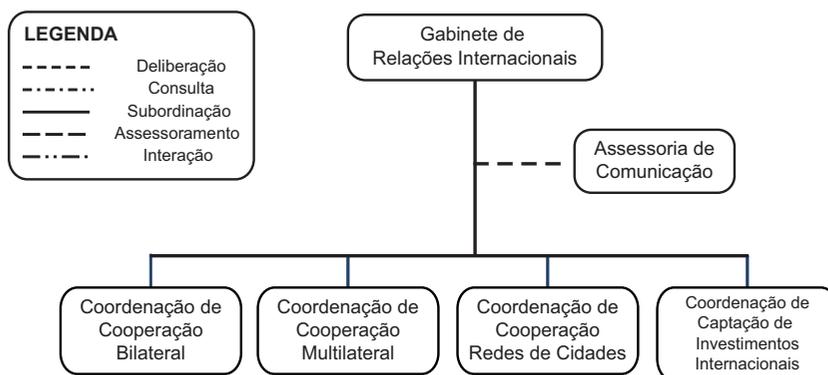
Figura 8 - Primeira estrutura da SECRI (Mar 2005)
Fonte: Baseado em entrevista no órgão.
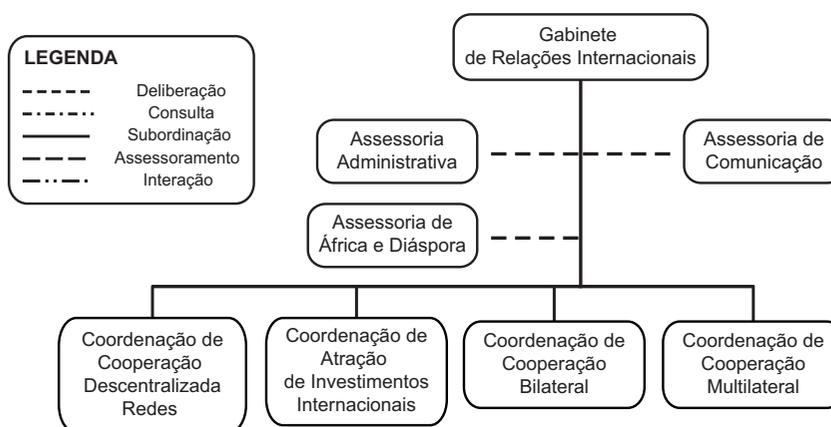
Figura 9 - Estrutura da SECRI em Mar 2008
Fonte: autora com base em entrevista no órgão.

Perfil da equipe

No decorrer do último ano analisado pela pesquisa (2007-2008), a equipe da SECRI esteve composta por vinte integrantes, quais sejam: o gestor titular do órgão, dois funcionários concursados e seis estagiários, e os demais ocupantes de cargos nomeados na atual gestão. A composição do grupo evidenciava um percentual significativo (30%) de estagiários e apenas 10% de servidores com vínculos efetivos no quadro municipal. Quanto ao perfil da referida equipe no que tange à escolaridade e formação, dos 20 profissionais citados, 04 deles eram pós-graduados, 06 possuindo nível superior completo, e nível superior

incompleto, além dos 08 últimos que apresentavam nível médio completo (Gráfico 45).

O Secretário Extraordinário à época era administrador de formação, atuando na docência em instituição local de ensino superior privado, também na área de Relações Internacionais. A chefe de gabinete igualmente possuía formação em administração e seus assessores que encabeçavam as quatro distintas unidades de execução anteriormente definidas, detinham formação em relações internacionais, assim como os estagiários da equipe (à exceção de dois deles voltados para o apoio administrativo e que eram originários do curso de secretariado). O gráfico 46 apresenta a equipe SECRI em termos quantitativos e de funções existentes à época.
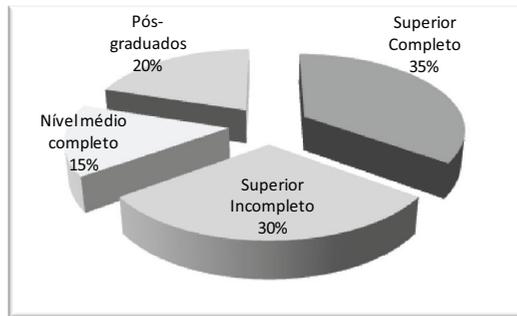
Gráfico 45 – SECRI: Perfil da equipe (%)
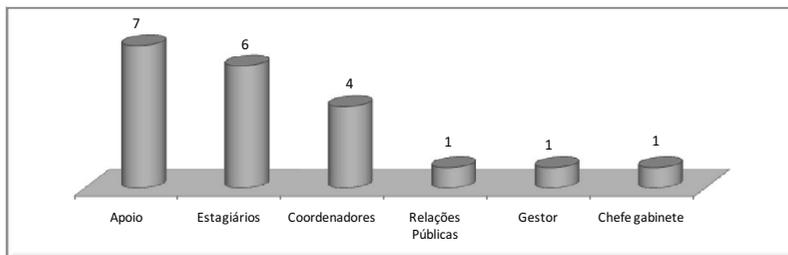
Gráfico 46 – SECRI: Distribuição da equipe (em números absolutos)

Recursos e gestão

Diversas fragilidades e mesmo criticidades foram detectadas na análise deste quesito frente ao órgão. No que tange aos recursos estruturais, constatou-se a inexistência de um sistema de informação específico nem tampouco uma ferramenta de banco de dados que pudesse prover um suporte adequado às necessidades peculiares do órgão e integrar as áreas no nível interno, possibilitando ainda uma integração da SECRI com os diversos órgãos e Secretarias municipais, visto ser ela um órgão-meio no sistema da prefeitura. Esta lacuna instrumental evidenciava claramente um retardo nos seus processos, o que foi percebido no provimento de informações estruturadas solicitadas no decorrer deste estudo, muitas das quais não eram registradas, algo que impedia ainda a construção de uma memória histórica de ações.

Quanto aos recursos financeiros, a SECRI não possuía orçamento nem arrecadação próprios, o que se mostrava coerente com a condição do órgão no sistema municipal, tendo na prefeitura a fonte para o suprimento do item salarial, e atuando com recursos oriundos de parceiros para a realização de eventos e de outras atividades, por meio de patrocínio de empresas privadas e contrapartidas de divulgação da marca. Prosseguindo na questão da gestão do órgão, no entendimento dos seus mecanismos e da sua instrumentalização, constatou-se a presença de um modelo de gestão frouxamente delineado, com reduzida instrumentalização para o seu desempenho, citando-se aqui além de bases informacionais estruturadas e sistema adequado de informação, já identificados acima, a inexistência de fluxos claramente delineados de trabalho, bem como de sistema de indicadores de desempenho definidos e implantados. Ademais, e, o que se mostrou sobremaneira preocupante, constatou-se a inexistência no órgão, até o término desta pesquisa, de um planejamento estratégico estruturado de longo prazo.

Processo decisório

As decisões estratégicas da SECRI eram tomadas internamente ao órgão, na sua maioria em reuniões entre os membros da equipe, mas podendo ocorrer ainda com outros órgãos do sistema público municipal, sem participação da academia *stricto-sensu* nos processos de definição de prioridades, porém com alguma frequência do prefeito em reuniões para decisões de maior envergadura. Verificava-se também a realização de reuniões com empresários locais, associações e eventualmente com ONGs para a discussão de prioridades de ações, não havendo, entretanto, participação de movimentos populares no processo.

Segundo informações das áreas executoras, a SECRI estaria adotando um modelo de gestão participativa que propiciava autonomia às áreas. Não obstante, foram observados no decorrer deste estudo diversos gargalos nos processos de disponibilização de informações básicas, essenciais para o prosseguimento das análises, engendrando retardos em diversas etapas, o que não pareceu corroborar com o modelo de gestão apontado. As estratégias bem como as metas eram traçadas informalmente entre as coordenações (confirmando a lacuna de um planejamento estratégico estruturado de longo prazo).

Relações com outras esferas de governo e com a Academia

A articulação na esfera estadual ocorria com o Promo e com a Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), acrescendo-se posteriormente, com a Assessoria Estadual de RI, que, com a sua criação em 2007, significou institucionalidade no diálogo da SECRI com o governo estadual. A relação deste órgão com a nova Assessoria de RI foi considerada positiva pelos seus gestores à época, ainda que se desenvolvesse em caráter de informalidade, havendo também relações diretas com as diversas Secretarias de Estado, conforme necessidades dos projetos, a exemplo da Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAM), a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), dentre outras. Não obstante o indicativo de relação positiva entre as instâncias de RI baianas, no âmbito municipal e estadual, constatou-se um quase desconhecimento das ações empreendidas pela assessoria estadual de RI, por parte da SECRI, o que parece denotar um incipiente alinhamento entre esses órgãos. Ainda no âmbito estadual, a relação com o Promo era vista como fortemente positiva, dando-se a articulação em especial com a Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais e havendo realização de ações conjuntas. Citam-se aqui dois eventos ocorridos no triênio analisado, um deles na Espanha e outro em Salvador, e posteriormente, em 2008, foi realizado um evento conjunto, voltado para os investidores do setor náutico.

Na esfera interinstitucional municipal a articulação ocorria mediante parcerias com as diversas secretarias, conforme o tipo de projeto e ação a ser desenvolvida, considerando-se aqui setores diversos como educação, cultura, planejamento, habitação, reparação e política para mulheres. As relações ocorriam com um caráter de complementaridade frente às ações internas que antes já existiam diretamente tratadas por órgãos e Secretarias, estas sendo sequenciadas e fortalecidas com a vinda da SECRI que as monitorava e acompanhava, e atuava também com apoio frente às novas ações iniciadas. Vale ressaltar

ainda a interdependência de grande parte dos projetos da SECRI, os quais, na sua maioria, articulam-se entre si tanto no nível intraorganizacional como dentro da esfera municipal. Na maior parte das iniciativas, a SECRI atuava no período como instigadora dos órgãos municipais, ainda que alguns gerassem demandas e solicitassem apoio frente às suas iniciativas próprias; contudo, conforme visão interna, ainda havia necessidade de um forte trabalho de conscientização nesta esfera, uma vez que o ritmo dos órgãos e Secretarias mostrava-se ainda bastante lento na apresentação das suas propostas e projetos voltados para a cooperação internacional.

Já no nível federal, as articulações se davam no âmbito do Itamaraty com a AFEPA e no âmbito do Gabinete da Presidência da República com a SAF, e com a Fundação Alexandre Gusmão[14] com os quais já havia existido vários debates dos quais a SECRI havia participado, existindo também relações com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). As relações nesta esfera eram apontadas como muito profícuas pelas áreas executoras bem como pelo titular do órgão, o qual acrescentava que a SECRI procurava trabalhar de forma complementar, buscando convergência com a política externa federal, com foco nos interesses do município. As coordenações consultavam rotineiramente a ABC, recebendo apoio deste órgão em algumas ações. O que se observou, contudo, neste estudo foi que, no triênio analisado, ocorreu o apoio desta Agência em uma única ação concreta, voltada para a capacitação de servidores municipais para concepção e formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional, o que inclusive só veio a ocorrer quase dois anos após o início da articulação da SECRI solicitando este suporte, quando da sua implantação, momento do órgão no qual esta necessidade poderia ser vista como prioritária.

De acordo com as unidades executoras, a relação da AFEPA com a SECRI ocorria quando esta reportava suas ações ou acionava o órgão diante de alguma necessidade específica. No triênio analisado, constatou-se um único exemplo de apoio da AFEPA, quando ela marcou presença no Fórum de Secretários de RI promovido pela SECRI em 2005. Havia nesta época, uma previsão de obtenção de apoio do Itamaraty para realização de treinamento de jornalistas da Bahia para atuação frente às demandas de coberturas midiáticas no foco internacional, vista a incipiência dos conhecimentos destes na área e a importância da mídia como formadora de opinião pública.

[14] Fundação ligada ao MRE cujo objetivo é promover atividades culturais, acadêmicas e pedagógicas no campo da política internacional e da política externa do Brasil, além de buscar o resgate da memória diplomática do país. Disponível no site www.funag.gov.br

Já na direção da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), foi apontado que a relação com esta se dava quando a SECRI reportava suas ações no eixo da cooperação descentralizada, existindo, porém, instigações frequentes desta Subchefia para participação em eventos organizados na instância federal, voltados para política externa, presença que não se concretizava, em grande parte, em função das restrições de recursos financeiros do órgão municipal em foco. Nesta época, já estava em discussão entre o MRE e o Governo do Estado a possibilidade de implantação de um escritório do Itamaraty no município de Salvador, o que criou a expectativa de poder aproximar os laços entre as instâncias municipal, estadual e federal, o que só veio a se concretizar no início de 2010.

Buscando-se os objetivos e a pauta de programação do Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de estados e municípios, evento de grande repercussão promovido pelo MRE em 2006, onde foram apresentadas as negociações feitas pelo ministério em diversas áreas, verificou-se que a divulgação oficial do site indicava que ele objetivou "dar conhecimento aos gestores subnacionais do que vinha sendo feito pelo ministério e como eles podiam participar desse processo". No entendimento deste estudo, porém, houve evidências de que os objetivos do encontro foram, de fato, voltados prioritariamente para o conhecimento e controle do Itamaraty da ação paradiplomática que vinha sendo desenvolvida pelos entes subnacionais, conforme depreendido a partir do pronunciamento do então embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, Jerônimo Moscardo[15]:

> Acho que a legitimidade nossa como negociador, como Ministério das Relações Exteriores, aumenta na medida em que tenhamos o aval, o endosso, o conhecimento e a informação da parte dos representantes dos estados e municípios

Este estudo também constatou, frente às informações fornecidas nas entrevistas, a inexistência de uma ação proativa dos órgãos federais com iniciativas de apoio à paradiplomacia empreendida pela SECRI, ocorrendo ao contrário, uma postura de caráter reativo frente às suas demandas, exceção feita aos eventos realizados pela instância federal para os quais o órgão era sistematicamente convidado, ainda que, ao mesmo tempo, não lhe fossem propiciados recursos viabilizadores de frequente presença. Todo o panorama ora descortinado pode evidenciar uma estrutura insuficiente destes organismos federais para atender às demandas dos GNCs com vistas a uma capilaridade adequada do seu apoio no âmbito nacional, ou mesmo uma demonstração de reduzido interesse em estimular a aceleração do fenômeno paradiplomático dos municípios brasileiros.

[15] Informações obtidas no site do MRE em 2008.

A instalação recente do escritório regional de representação do Itamaraty em Salvador no início deste ano de 2010, quiçá poderá trazer mudanças benéficas neste quadro.

Prosseguindo no entendimento e análise das articulações e relações travadas pela SECRI, agora frente a outras entidades, faz-se necessário acrescentar que até o momento final deste estudo não houve um movimento do órgão no sentido de promover um relacionamento com a Academia *stricto sensu*, no âmbito público da Universidade Federal da Bahia, instituição onde se concentra a pesquisa, além de iniciativas de ensino e pós-graduação na atualidade. Desenvolver projetos de pesquisa e aprofundar a análise crítica da ação internacional de Salvador implicaria, de fato, estreitar os laços entre os dois âmbitos no futuro.

Obstáculos e desafios *versus* benefícios e resultados

Consoante o gestor do órgão à época dos levantamentos, este não enfrentava dificuldades de ordem política; por outro lado, alguns entrevistados das áreas executoras indicavam que a inexistência de dificuldades políticas por parte do órgão, se, por um lado, facilitava o desenvolvimento dos relacionamentos necessários para as suas atividades, por outro, não favorecia uma agilização de respostas à obtenção de apoio em alguns dos seus processos. Pode-se emitir como hipótese explicativa para tal fato, a constante mudança da base política do governo local durante os últimos meses do ano de 2007, o que vinha impedindo a consecução dos objetivos anunciados no início do então governo em exercício.

No foco mais amplo dos obstáculos encontrados, ainda que não considerados relevantes ou impeditivos à ação do órgão, foram apontadas a carência de recursos financeiros e as dificuldades de se fazer conhecer e desenvolver ações em simultaneidade com o desenvolvimento de mecanismos internos, além de lacunas quanto a normatizações e metodologias. Já na visão interna das áreas executoras[16], a ausência de orçamento mostrou-se o principal obstáculo enfrentado pelo órgão para o cumprimento da sua missão. De fato, em uma multiplicidade de questionamentos formulados nos períodos de levantamento, este estudo identificou existência de inúmeras restrições de ações relevantes para serem desenvolvidas pelo órgão no seu momento de estruturação, as quais não foram viabilizadas em função de limitações de recursos financeiros. Outra dificuldade considerada por algumas áreas foi a vontade política, por vezes hesitante, e a burocracia dos outros órgãos para os processos ligados à concretização dos investimentos internacionais no município.

[16] Entrevistas com áreas executoras realizadas em novembro e em dezembro de 2007.

Quanto aos desafios futuros, foram salientadas a consolidação do órgão como um espaço de diálogo internacional de Salvador, além da continuidade das suas ações, devido a proximidade do período eleitoral e as dificuldades encontradas na base aliada dos partidos do governo local. Na visão do gestor principal, ao final de 2007, no caso de os resultados apontarem para reeleição da atual gestão, esta deveria trazer um fortalecimento para o órgão, o qual poderia ascender e obter a formalização da sua estrutura como Secretaria, mudança estrutural que, de fato, não ocorreu.

No entendimento dos maiores resultados obtidos com a ação da SECRI, na visão do gestor titular, à época estes eram de ordem qualitativa para a administração municipal e se voltavam para a institucionalização política com posicionamento do município de Salvador de forma articulada no plano internacional e a sua ascensão como uma cidade capaz de um diálogo internacional qualificado. Não obstante o enfoque da importância dos resultados qualitativos em detrimento daqueles quantitativos, é relevante indicar que o órgão atraiu, junto à iniciativa privada, cerca de U$500 milhões em investimento direto estrangeiro (informação verbal)[17] no triênio analisado; valor este que contudo, diverge dos valores obtidos nos registros internos, que apontaram para o patamar de US$ 343 milhões, conforme tabela 1 apresentada no item a seguir, diferença justificada pela área executora frente à necessidade de sigilo de informações de alguns investidores. Já na opinião das áreas executoras, o principal resultado obtido até então pela SECRI teria sido a troca de melhores práticas em gestão municipal, as quais vinham promovendo melhorias para a administração pública de Salvador, além do início de aculturamento da gestão pública do município, frente ao “pensar a administração” no âmbito internacional.

Sob o enfoque destas melhores práticas em gestão municipal trazidas para o município a partir da ação da SECRI e parceiros no período, diversos exemplos foram ressaltados (detalhes adiante apresentados no item subsequente que traz a análise da paradiplomacia da SECRI), citando-se: o planejamento e desenvolvimento urbano a partir de experiências exitosas em várias cidades do mundo; a melhoria do ambiente de negócios da cidade para a abertura de empresas e para ação integrada no sistema municipal; a modernização fiscal do município; aplicação de práticas ibero-americanas ao Ensino público Fundamental; a otimização do processo de elaboração e execução de políticas para a geração de emprego e renda com base na equidade de gênero e raça, além da otimização do atendimento à população pelos funcionários do Serviço de

[17] Informação fornecida pelo prefeito João Henrique na abertura dos trabalhos do 4º. período legislativo da 15ª. Legislatura da Câmara Municipal de Salvador.

Intermediação de Mão de Obra (SIMM), a partir de *know-how* fornecido pela Itália, dentre outros exemplos.

Por fim, na direção dos maiores benefícios obtidos graças aos esquemas multilaterais e projetos internacionais dos quais vinha participando o órgão, as áreas executoras apontaram a cooperação técnica e a atração de investimentos para o município, além da visibilidade internacional conquistada pela cidade de Salvador, conforme dados e informações detalhadas que serão trazidas no decorrer das seções subsequentes deste capítulo.

Unidades executoras da SECRI: processos e agendas

Coordenação de cooperação descentralizada

Esta unidade direcionava sua ação para duas vertentes: construção e manutenção de relacionamento com cidades (com cidades-irmãs e com aquelas que trocam experiências em fóruns) e com Redes, celebrando acordos de Irmanamento, de Cooperação e Protocolos de Intenção com as cidades parceiras. Desenvolvia articulações essencialmente com Embaixadas, Consulados e Câmaras do Comércio, AFEPA, ABC e órgãos da Cooperação descentralizada, além de Ministérios específicos, conforme o tema de interesse. Desenvolvia também articulações com a União Europeia e com redes de cidades, em especial a CIDEU, UCCLA e AICE (maiores parceiras), além da CGLU, Mercocidades e do programa URBAL (já descrito em capítulo precedente), ressaltando-se que o ingresso de Salvador nas redes iniciou-se ainda na década de 90. Participava ainda dos seguintes Fóruns: 100Cittá, Fórum Consultivo de Municípios, Estados, Províncias, Departamentos e Municípios e do Comitê bigestor Brasil-França.

A prospecção dos ofertantes da Cooperação Internacional (cidades-irmãs e redes) era realizada com base nas demandas da cidade de Salvador, nos interesses dos setores e diretrizes prioritárias do prefeito, além dos temas em voga. No período final da pesquisa, esta unidade vinha atuando nos temas e setores a seguir:

Focos de interesses do prefeito	Temas de maior demanda na cidade	Setores prioritários do governo
Mobilidade urbana; desenvolvimento social; raça, gênero e meio ambiente (estes últimos sendo transversais em todos os projetos)	Emprego e renda; social e desenvolvimento econômico, além de melhoria de infra-estrutura da cidade.	Náutico, imobiliário e setor de turismo

Quadro 23 - Focos, setores e temas prioritários trabalhados pela Coordenação de Cooperação Descentralizada.
Fonte: Elaborado a partir de informações em entrevista no órgão.

Além das atividades centrais desta Coordenação, ela cuidava da parte institucional de missões internacionais com Embaixadas locais e governo e organizava eventos, além de fazer o receptivo de comitivas oficiais diplomáticas, geralmente com o governo de Estado. Como o órgão não possuía fontes próprias de arrecadação, esta unidade buscava recursos de fontes diversas para a consecução das suas ações: para os projetos, dependendo do seu teor, procurava obter recurso financeiro do Governo Federal; no meio internacional fazia captação de recursos das cidades, a exemplo de Turim, cuja região do Piemonte financiava projetos para Salvador a fundo perdido; obtinha recurso financeiro e técnico da rede UCLA; fazia captação de recursos junto a Embaixadas e, para realização de eventos a SECRI, buscava patrocínio junto a empresas privadas, a exemplo de Odebrecht e Coca-Cola ou empresas públicas de direito privado como o Banco do Brasil e a Petrobrás, no âmbito de seus programas de parceria institucional e de responsabilidade social corporativa.

Conforme levantamentos realizados, constata-se que até então esta unidade atuava de forma reativa, respondendo às demandas que chegaram a ela espontaneamente, incluindo oportunidades surgidas em eventos internacionais dos quais a SECRI participou. Por fim, de acordo com o gestor desta unidade executora, os resultados obtidos por sua atuação não eram mensurados oficialmente de forma sistemática, o que aponta na direção do modelo de gestão adotado pelo órgão, já indicado na abertura deste capítulo. Ademais, até o momento em que este estudo foi finalizado, apesar dos acordos existentes, não haviam sido concretizados projetos com cidades, estando, porém vários deles em fase de análise para provável concretização, citando-se aqui os acordos com a França, Angola (Luanda), Itália, Espanha, China e EUA (cidades de Filadélfia e Atlanta).

Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

Esta unidade atuava desenvolvendo articulações com empresas e investidores internacionais e locais que desejavam se internacionalizar ou aqueles que

buscam parceiros estrangeiros para negócios, principais atores deste processo. Articulava ainda com Câmaras de Comércio, Associações Comerciais, Sindicatos e órgãos locais como a Federação de Indústrias do Estado da Bahia (Fieb). A relação com o Governo central realizava-se através da APEX que era contatada para identificação de possibilidades de atração de investimentos e concessão de financiamentos, além do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Banco Central e Ministério das Relações Exteriores. De acordo com os projetos, a unidade contatava ainda Secretarias específicas no nível federal que tratavam dos temas de interesse.

No sistema interno da prefeitura do município, esta Coordenação mantinha frequentes contatos com órgãos de prospecção de oportunidades locais de investimento e a Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz); no nível estadual desenvolvia contatos com a Secretaria da Fazenda. O Processo central da área voltava-se para três eixos, atração de investimentos de empresas internacionais, atendimento de investidores interessados (ação reativa), e atendimentos daqueles investidores que já se encontravam em fase de implantação ou pós-implantação. Esta Coordenação recebia ainda missões empresariais, a exemplo de missão voltada para o turismo étnico que trouxe empresas do exterior para conhecer Salvador, ensejando organizar futuramente missões internacionais empresariais ou técnicas para visita ao município, a exemplo de técnicos da área de produção de mariscos e crustáceos da França. Os setores de interesses prioritários para atração de investimentos neste período de governo são apresentados a seguir.

Setores prioritários do governo (Prioridade 1)	**Setores prioritários do governo (Prioridade 2)**
Náutico (este sendo prioridade do Governo Federal), Imobiliário, Turismo e Tecnologia de Informação	Setores de Cosméticos e Têxtil

Quadro 24 - Setores prioritários do governo no período analisado pela pesquisa
Fonte: Elaborado a partir de informações em entrevistas no órgão.

Desde a criação da SECRI, esta unidade vinha direcionando sua ação para o setor imobiliário, (e também o setor turístico e hoteleiro), além do setor náutico (este em fase preliminar), com previsão de expansão da sua atuação para outros setores. Ressalta-se a atenção que vinha merecendo o setor náutico, com ações do governo federal e do governo estadual com coparticipação da prefeitura em parceria com o Promo, ainda vigente à época destas entrevistas. Um exemplo a ser aqui trazido é o Fórum Náutico, evento que ocorreu no ano de 2008 no

município. Já os setores cosmético e têxtil que vinham recebendo atenção por parte de Agência de Desenvolvimento Econômico de Salvador (ADESA) não tinham ainda sido alvo da atuação do órgão.

As ferramentas paradiplomáticas utilizadas por esta Coordenação eram a participação em Feiras internacionais do setor imobiliário e a realização de ações de marketing voltadas para promoção do município e atração de investimentos e de centros de decisões junto aos países dos quais eram desejados investimentos.

As ações de divulgação desenvolvidas até o momento consistiam em: envio de *press-releases*[18] para as Câmaras de Comércio e Embaixadas locais, com informações voltadas aos setores de interesse nos países destinatários; envio do Boletim Mundo SECRI para as Câmaras de Comércio dos países, Embaixadas e para os empresários cadastrados (tanto aqueles que já empreendem em Salvador quanto os potenciais investidores); divulgação dos atrativos de Salvador diretamente junto ao segmento empresarial de setores de interesse por meio de atuação direta nas empresas desses setores, mediante envio de email às listas obtidas junto às Câmaras de Comércio das cidades-irmãs de Salvador; e no caso do setor náutico, por meio de parcerias com algumas cidades na França (La Rochelle) que possuem vocação náutica. Para o ano de 2008 a área planejava afiliar-se à World Association of Investment Promotional Agency (WAIPA) objetivando trazer eventos para a capital baiana, o que ainda não tinha sido possível em função do investimento necessário para esta adesão, o qual não era compatível com os restritos recursos do órgão.

Coordenação de Relações Bilaterais

Esta unidade voltada para a cooperação bilateral[19] travava articulações com agências de desenvolvimento de diversos países. Os fatores propulsores para a cooperação bilateral com Salvador vinham sendo principalmente as afinidades culturais e laços históricos; os países que vinham mantendo um vínculo mais efetivo com Salvador por meio da ação da SECRI eram Portugal, Espanha, Itália, França, países africanos de língua portuguesa e recentemente a China,

[18] Textos preparados para serem encaminhados à imprensa com a finalidade de gerar notícia e divulgação na mídia.

[19] A cooperação técnica bilateral está calcada na implementação de programas e projetos com base em serviços de consultorias prestadas por peritos externos, treinamentos, seminários e outros eventos de capacitação técnica e disseminação de informações relevantes ao desenvolvimento local, bem como pode haver doação de equipamentos. Contudo, esse tipo de cooperação não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais (ABC/MRE, 2004).

como exceção à característica central das relações desenvolvidas neste foco. O processo central desta área era voltado para a prospecção de oportunidades de financiamento das agências e para a viabilização de cooperação técnica e baseava a definição de suas ações de cooperação nas diretrizes estabelecidas pelo governo federal, além daquelas traçadas pelo Governo estadual e também pelo municipal, notadamente em função de haver uma conexão direta da política externa do país à agenda internacional, bem como às demandas da sociedade civil. É bem verdade que as ONGs mais contestatórias de direitos humanos e de controle social das políticas contra a violência urbana, por exemplo, estavam completamente ausentes do debate com a SECRI, o que constituiu aqui um indicador inquietante do ponto de vista político e democrático.

A articulação e o alinhamento desta Coordenação com o Governo Central eram desenvolvidos por meio da ABC, que reportava todas as ações desenvolvidas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Não obstante, não obtinha apoio de recursos do Governo central. Na visão da gestora da área, os resultados evidenciados com a atuação desta unidade até o final do ano de 2007 foram o fortalecimento do órgão no plano institucional e a implementação de uma ação de capacitação de técnicos da prefeitura voltada para o tema de mobilidade urbana, com apoio de cooperação internacional.

O quadro 25 apresenta as Agências apoiadoras com as quais a SECRI vinha atuando, além daquelas com as quais pretendia atuar no curto e médio prazo, bem como os focos dos principais programas e ações de interesse de cada uma delas. Aquela que vinha atuando mais ativamente junto à SECRI era a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI)[20], tendo alguns projetos em andamento no período analisado; outras que já haviam tido alguma atuação ainda que não proeminente – mas cujo relacionamento com a SECRI ainda se demonstrava interessante – são a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) seguida pela Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense (CIDA), além da USAID, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

[20] A partir de janeiro de 2008 esta agência teve seu nome modificado para Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID).

Agência	Objetivos, interesses e Programas
AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento	Objetivo: A luta contra a pobreza
CIDA - Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense	Objetivo: contribuir para a reealização de uma melhor equidade no Brasil Temas prioritários: 1. Governança; 2. Saúde; 3. Mundo do trabalho.
JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão	Interesse especial : meio ambiente e cooperação tripartite entre o Japão, Brasil e países da América Latina, África de Língua Portuguesa e Timor Leste
	· As regiões norte e nordeste são consideradas prioritárias;
	· Programa Municípios Saudáveis no nordeste Brasileiro;
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional	Programas e Projetos
	1.Programa de Fomento a Exportação de Micro e Pequenas Empresas e Redução da Pobreza - 2004 – Norte e Nordeste
	2. Apoio ao Setor de Moda Praia em Salvador (APL Península de Itapagipe);
	3. Programa de Atenção a Jovens de Risco (2003-2008): · Programa Enter Jovem (tecnologias da informação e comunicação)
	4. Programa Turismo e Responsabiliudade Social (IH)
	· Enfrentamento à exploração sexual comercial e tráfico para fins sexuais (FS - BA)
	5. Projeto Viva Vôlei (Alagados, Grupo Cultural Bagunçaço)
	6. Programa Energia (Coelba)

Quadro 25 - Agências (que atuam ou atuarão com a SECRI) e programas
Fonte: SECRI (Adaptado pela autora).
Atuação efetiva — Atuação embrionária (interesse em intensificação)

Coordenação de Relações Multilaterais

A atuação da unidade da SECRI voltada para a cooperação multilateral[21] desenvolvia-se com foco em projetos, no acompanhamento contínuo dos editais enviados pelas agências internacionais, bem como nas demandas das Secretarias municipais, buscando cruzar a oferta com a demanda interna ao ambiente da prefeitura. O maior parceiro da Coordenação de Relações Multilaterais era o sistema ONU, com as suas diversas agências e programas de desenvolvimento que atuam no âmbito das Nações Unidas, e os principais acordos de cooperação técnica desenvolvidos até o final desta pesquisa foram estabelecidos com a Unicef, o PNUD e a UNFPA. A área tinha presença em algumas conferências internacionais (a exemplo do evento Policy Dialogue 2006 promovido pela OIT), bastante limitada, contudo, pelas restrições de recursos do órgão. Atuava também

[21] Realizada por meio de organismos internacionais formados pela associação voluntária de países que podem promover assistência técnica e disponibilizar recursos financeiros para a modernização da administração pública, a promoção do desenvolvimento sustentável e a inclusão social de grupos vulneráveis no Município.

com receptivo de missões internacionais, tais como missões recebidas do BID, Banco Mundial, PNUD e UNFPA. Por outro lado, apesar da importância considerada pelo gestor, não eram realizadas viagens internacionais para captação de recursos e desenvolvimento de contatos, mais uma vez, em função da escassez de recursos do órgão.

A agenda desta Coordenação voltava-se, neste período, prioritariamente para os eixos de melhoria do ambiente de negócios (citando-se o auxílio provido à Secretaria de Saúde Municipal para criar uma rede dentro da estrutura da Prefeitura que possibilitasse as Secretarias trabalharem em conjunto); e para o desenvolvimento do município, ressaltando-se que a equidade racial e o meio ambiente atuavam como eixos que perpassavam todas as ações empreendidas pela área. Consoante o gestor desta unidade à época das entrevistas, os indicadores que melhor expressariam os resultados da ação desta unidade seriam: o volume de recursos envolvidos nos projetos; o número de projetos submetidos à aprovação, bem como a relação entre o número de projetos submetidos e o número de aprovados, além do número de pessoas capacitadas, e, em um maior horizonte temporal, os resultados provenientes da ação implementada. Não obstante a consciência e a importância de tais indicadores, os mesmos não eram ainda acompanhados pelo órgão, o que corroborava sobremaneira, com o estágio do modelo de gestão adotado na SECRI, conforme apontado no início deste capítulo.

Os resultados já obtidos com a atuação desta unidade no triênio analisado foram apontados pelos seu gestor, como sendo:

- Os indicativos trazidos em dois Relatórios de Competitividade (Municipal Scorecard[22]) que mensuram dois indicadores exclusivamente municipais: o processo de obtenção de uma Licença de Funcionamento e do Alvará de Construção. No ranking nacional, a cidade se destacou como a terceira (de 25 municípios) mais eficiente na liberação de Alvará de Construção, ocupando o 14º lugar deste indicador no âmbito internacional. Já frente à Licença de Funcionamento, Salvador ocupou o 8º lugar no âmbito nacional;

[22] As mensurações comparativas do *Municipal Scorecard* (MSC) facilitam a referência nacional e internacional para investidores, constituem uma base de informações para as áreas de melhoria para o setor público e auxiliam as gestões municipais na identificação das práticas bem-sucedidas nos indicadores avaliados. Essa ferramenta mensura o nível de facilidade/dificuldade que os empresários encontram para obter documentos necessários à formalização de empresas no município. Fonte: Boletim SECRI.

- Obtenção de cooperação a partir do Projeto proposto pelo IFC (*International Financial Corporation* – ramo do setor privado do Grupo Banco Mundial que atua com vistas a promover o investimento sustentável do setor privado dos países em desenvolvimento) para melhoria de indicadores do município para abertura de empresas;
- Implantação do Projeto *Kid Smart – Doing Business* Brasil voltado para otimizar o índice de inserção infantil digital, o qual trouxe computadores e treinamento para cerca de cem professores da rede pública municipal;
- Implantação do Projeto Comunidade em Ação a partir de recursos de US$ 100 mil oriundos do PNUD para prevenção de desastres no bairro de Canabrava em Salvador;
- Implantação do escritório regional da PNUD no município soteropolitano;
- Realização de treinamentos para servidores municipais com apoio do PNUD e do UNFPA (temas da cooperação com o PNUD; ferramentas do PNUD; oficina para apresentação do funcionamento do UNFPA e para alinhamento da comunicação para atividades futuras voltadas para o ODM 5[23], com criação de uma rede interna à PMS com foco neste objetivo do milênio.

A atuação paradiplomática da SECRI

Quando do início da sua atuação no ano de 2005, a SECRI mobilizou diversas áreas, buscando por um lado, estruturar a ação do novo órgão tanto no nível interno junto a todo o sistema da prefeitura municipal, como no nível externo, articulando suas ações junto ao Itamaraty. Nesta fase de construção de uma instância política nova na administração municipal, a agenda foi voltada prioritariamente para o reconhecimento do órgão como foro legítimo de articulação internacional de Salvador. A consolidação desta instância política da prefeitura ocupou também prioridade da agenda. Além disso, procurou abrir várias frentes de cooperação no sistema internacional, de forma convergente com os objetivos previstos quando da sua criação.

No ano subsequente de 2006, o foco da agenda voltou-se para a atração de investimentos externos e para a cooperação técnica e financeira, além da participação em ações voltadas ao diálogo político sobre o papel dos entes locais

[23] O 5º objetivo do milênio dirigido para a saúde materna.

nas relações internacionais. Persistiu, ainda neste ano, a preocupação com a consolidação desta instância política de RI do município. No ano de 2007, perseguiu uma agenda similar à do ano precedente, buscando abrir novos espaços de articulação. Já a agenda da SECRI para o ano de 2008, consoante entrevista, teve como direção principal a consolidação das iniciativas empreendidas com vistas à manutenção da rede de articulação interna, objetivando que o trabalho da SECRI viesse a ter continuidade, independentemente de mudanças do governo local. O interesse no fortalecimento da imagem do órgão e na atração de investimentos seria assim prioritário neste último ano do governo em exercício à época.

Este estudo analisou as ações desenvolvidas pela SECRI no triênio entre março de 2005 e março de 2008, com base na apreciação e avaliação dos seguintes elementos: (a) relatórios anuais dos anos 2005, 2006 e 2007; (b) boletins mensais de atividades publicados no decorrer de todo o ano de 2007; (c) Plano de ações definido pela SECRI para o ano de 2008; (d) Documentos específicos de natureza diversa do órgão, dentre eles: acordos de cooperação estabelecidos; *Press-releases* dos eventos sediados pela SECRI e de algumas ações específicas empreendidas; Discurso proferido pelo Secretário do órgão, quando da apresentação do *Plano de Trabalho da Prefeitura de Salvador* (realizado no dia 02 de março de 2005); e por fim, informações coletadas nas diversas entrevistas realizadas internamente junto ao titular da pasta, bem como junto a todas as coordenações executoras e à chefia de gabinete, além dos estagiários estudantes da área de RI.

Para fins do estudo, as ações empreendidas pelo órgão no período foram categorizadas distintamente em seis eixos (Figura 10): institucional; articulação internacional; integração regional; promoção comercial e turística; investimentos internacionais; e, por fim, o vasto eixo da cooperação, conforme proposta de Nunes (2005). O detalhamento de todo este percurso de atividades paradiplomáticas, desenvolvidas pela SECRI nas dimensões acima, encontra-se na dissertação defendida pela autora (RIBEIRO, 2008) junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA) à disposição pública no seu acervo de dissertações e teses. Nosso trabalho desenvolverá aqui a sua apreciação crítica da paradiplomacia do município de Salvador subsidiando-se de todo o conteúdo destas ações supracitadas.
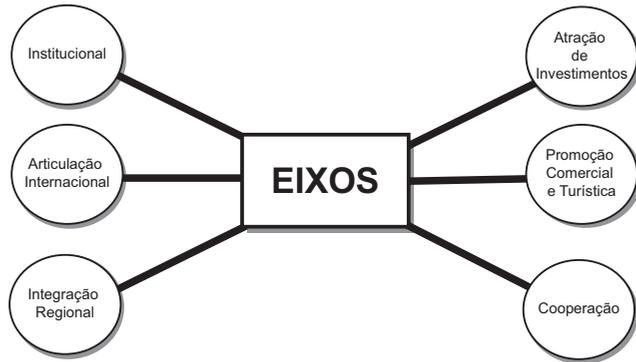
Figura 10 - Os seis eixos da análise da atuação paradiplomática da SECRI

Alguns aspectos merecem ser notados preliminarmente. O eixo de articulação internacional identificou e analisou distintamente: (a) Articulações com embaixadas, consulados e órgãos internacionais; (b) Realização de missões internacionais; e (c) Receptivo de missões estrangeiras.

Já o eixo dos investimentos internacionais identificou e analisou as ações de caráter estrutural empreendidas, bem como aquelas voltadas para atração de investimentos.

No foco da cooperação internacional, a análise do triênio da atuação paradiplomática do município de Salvador, constatou que a SECRI atuou aqui em seis vertentes, com base nas quais direcionamos as nossas análises e considerações (Figura 11), quais sejam: a) cooperação com GNCs, desenvolvendo aproximação e intensificando relacionamentos com cidades; b) cooperação com GNCs, desenvolvendo relações com redes; c) cooperação ofertada, disponibilizando suas experiências exitosas para outros GNCs; d) cooperação bilateral com negociação de projetos de cooperação com agências de desenvolvimento de governos centrais e com outras instituições estrangeiras; e) cooperação multilateral, com relações com instituições internacionais multilaterais, em especial o Sistema ONU e; f) promoção da cooperação, identificando fontes de cooperação técnica e financeira e divulgando-as e articulando entre estas fontes e as Secretarias e órgãos municipais, e atuando ainda com ações de articulação com a ABC para obtenção de apoio, eixo que carrega intrinsecamente ações de caráter institucional, conforme já discutido anteriormente e se constitui em ação de rotina para o órgão.

Na direção da cooperação com cidades, é digno de nota que todas as iniciativas com vistas à evolução para a celebração de contratos de irmanamentos entre cidades dos diversos continentes com o município de Salvador ocorridas desde o ano de 1962 foram também analisadas neste estudo e os quadros sintéticos destas iniciativas encontram-se apresentados no Apêndice B.

Figura 11 - Os seis eixos de análise da cooperação internacional SECRI
Elaborado pela autora.

A paradiplomacia da SECRI em análise (mar 2005-mar 2008)

A criação da SECRI corrobora com um dos pressupostos trazidos neste estudo (cf. quadro 1) de que as cidades de médio e grande porte ou com vocação turística tendem a criar aparatos para atuação no campo das RI. Curiosamente, Salvador, assim como Fortaleza e Recife – as três maiores cidades do Nordeste e todas elas com vocação turística evidenciada – criaram seus órgãos para o tratamento das questões internacionais simultaneamente no ano de 2005.

Verifica-se que o governo municipal de Salvador fez uso de quase todos os canais disponíveis para acesso dos GNCs à esfera internacional no triênio analisado, citando-se os atores governamentais, outros entes subnacionais, Estados nacionais, além de ter utilizado canais de empresas multinacionais no mercado global, apenas não tendo utilizado o canal das ONGs neste processo. Esse aspecto revelado presente pela pesquisa merece destaque, porquanto pode indicar a ausência de articulação da SECRI com os setores da sociedade civil organizada, sobretudo as organizações de caráter mais político e contestatório.

A análise interna do órgão denota o seu fortalecimento no primeiro triênio de sua atuação, com ocorrência de mudança da estrutura (ainda que informal) do órgão e ampliação da ordem de 82% da equipe inicial. Contudo, até março de 2008, quando se encerrou a presente pesquisa, não havia ainda ocorrido mudança dos recursos estruturais e do modelo de gestão adotado, continuando este a carecer de instrumentalização adequada para garantir um desempenho eficaz.

Considera-se aqui elementos diversos, tais como bases informacionais estruturadas, sistema adequado de informação, fluxos de trabalho e sistema de indicadores, dentre outros. Não obstante, a equipe mostrou-se motivada e com formação adequada ao exercício das competências e funções estabelecidas. Um ponto interessante a ressaltar é que, apesar da sua criação recente e ainda não se constituindo oficialmente em uma estrutura formal no seio da prefeitura de Salvador, fato que só veio a ocorrer posteriormente, em 2009, a SECRI mostrou fazer parte do exíguo percentual de 3% (três) dos órgãos municipais brasileiros de RI que possuiam equipe no patamar de 10 a 20 integrantes, já tendo mesmo aqui atingido o limite máximo desta escala.

Por outro lado, evidenciou-se claramente a lacuna de um planejamento estratégico consistente e com visão de longo prazo definido para o mandato quadrianual, com articulação de ações que viessem a propiciar a construção de uma "política externa" para o município, em sinergia com os órgãos e Secretarias do sistema PMS, mas também com a política externa federal, de acordo com as necessidades do município e as oportunidades do cenário internacional. Este fato sinaliza a existência de um certo "experimentalismo" na atuação paradiplomática da SECRI, com tendência a uma ação de caráter mais reativo frente às demandas surgidas. Ressalta-se ainda que no decorrer dos inúmeros meses de levantamentos junto ao órgão, durante o ano de 2007 até o início do mês de março de 2008, nenhum documento decorrente de um planejamento foi possível ser obtido por este estudo, mesmo sob reiterados pedidos destes elementos para análises. Ao final do último mês citado, esta pesquisa recebeu, por fim, do órgão um documento que acabara de ser redigido, registrando as ações a serem realizadas pelas diversas coordenações do órgão para o ano de 2008, estas delineadas de forma nitidamente isolada, revelando a inexistência de um corpo articulado de pensamento estratégico do órgão, que pudesse servir de fio condutor e articulador das ações propostas pelas diferentes unidades executoras da SECRI. Ademais, tais ações previstas cobriam exclusivamente o curto horizonte de doze meses, de janeiro a dezembro, corroborando aqui a lacuna de uma visão de longo prazo para a atuação paradiplomática do município de Salvador.

Por outro lado, dentro de um contexto trans-escalar de constituição de novos mercados como se vive hoje, o discutido e propalado instrumento de *city-marketing* com o qual os governos locais contam para atrair empresários e investidores não tinha sido até então utilizado pelo órgão no período analisado, ainda que Salvador possua vocações e características naturais e culturais que pudessem favorecer uma trajetória nesta direção. O plano de ações esboçado

para 2008, conforme acima descrito, continha uma nota sucinta indicando um possível projeto de internacionalização da cidade em fase, talvez, de embrionário delineamento por um profissional que havia atuado no órgão anteriormente. Seria o despertar para uma ação mais agressiva de promoção da cidade de Salvador, com adoção de novos instrumentos da gestão urbana?

No entendimento dos resultados obtidos com a ação da SECRI, aqueles de caráter quantitativo refletem-se nos investimentos externos atraídos para Salvador no montante de cerca de US$ 343 milhões no período analisado, com base nos registros internos do órgão disponibilizados para este estudo[24], tendo sido, porém considerados na visão do órgão, que os maiores resultados não seriam de ordem quantitativa, porquanto estariam voltados para a institucionalização da área de RI em Salvador e o desenvolvimento de uma cultura de gestão pública municipal que hoje já pensa "o internacional", acrescentando-se ainda a troca de melhores práticas em gestão urbana que vem trazendo melhorias para a administração pública de Salvador. Importante destacar aqui a origem dos investimentos externos atraídos para o município, na sua totalidade oriundos de Portugal e da Espanha, e voltados exclusivamente ao setor imobiliário e hoteleiro. Essa articulação com o setor imobiliário e hoteleiro de grande porte pode ser uma hipótese explicativa dos baixos níveis de articulação política com os segmentos da sociedade civil organizada, a que aludimos anteriormente. Sabe-se que há forte oposição dessas organizações mais politizadas (por exemplo, as que fazem parte da ABONG – Nordeste) ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, sancionado pela prefeitura recentemente.

Já o setor náutico, prioridade do governo federal, apesar de ter sido alvo de ações do órgão, ainda não produziu frutos neste triênio analisado, havendo expectativas de evolução das relações travadas para o desenvolvimento deste setor. Por outro lado, Salvador não desenvolveu nenhuma ação neste triênio para atrair investimentos para o setor de tecnologia de informação, outra prioridade máxima do governo Federal, nem para os setores cosmético e têxtil, estes em segundo nível de prioridade nas políticas governamentais, o que pode ser justificado pelo estágio de início de operação, período que demanda diversas ações estruturais internas para implantação e consolidação do órgão.

Por outro lado, as dificuldades enfrentadas pela SECRI foram constatadas nas múltiplas evidências no decorrer dos levantamentos realizados, denotando restrições financeiro-orçamentárias, situação similar tendo sido

[24] De acordo com mensagem do prefeito João Henrique proferida na abertura de trabalhos do 4º período legislativo da 15ª legislatura da Câmara Municipal de Salvador. Este montante estaria na ordem de US$ 500 Milhões, cifra superior à identificada com base nos registros internos fornecidos.

identificada em geral, na maioria dos setenta e um municípios adicionais integrantes do mapeamento. A dependência da vontade política e da burocracia da máquina pública no que tange aos processos ligados aos negócios internacionais de interesse do município foram também apontados como obstáculos significativos para a atuação da referida Instância.

A direção da agenda do órgão mostrou-se compatível com o momento por ele vivido neste triênio, inicialmente voltando-se para a estruturação e o reconhecimento do campo de atuação das RI pelo município junto às diversas instâncias de governo e ao meio internacional. A SECRI prosseguiu com ações nos seus eixos de interesse que foram a captação de investimentos externos e a cooperação internacional nos focos técnico e financeiro, além de manter o empenho no reconhecimento do órgão e na visibilidade do município. A integração regional (Mercosul) não foi alvo da agenda neste período, tendo contudo existido algumas parcas iniciativas, em especial o sediamento da Primeira Conferência de Mercocidades no Nordeste.

No entendimento das ferramentas paradiplomáticas, a SECRI evidenciou empregar uma parte significativa dos instrumentos disponíveis no catálogo empregado por estas instâncias de governo nas suas ações internacionais, demonstrando, porém tímida atuação frente a algumas destas possibilidades, limitações estas que podem ter se pronunciado em decorrência de restrições de recursos do órgão. No período analisado as ferramentas empregadas com maior frequência foram: a participação em eventos, tanto de caráter comercial quanto social; o empreendimento de missões comerciais e de caráter social; o receptivo de delegações estrangeiras; o atendimento a investidores interessados; a divulgação das possibilidades investimentos no município e a articulação com organismos e empresas, além de formadores de opinião.

Quanto à seleção dos países ou cidades visitados, esta foi baseada no critério de probabilidade de obtenção de resultados no curto prazo, priorizando-se relações já iniciadas em períodos anteriores. Nos três anos analisados, os destinos escolhidos para as missões internacionais foram as cidades de Lisboa, Porto, Barcelona, Madrid, Londres, Harbin, e o departamento de Charente-Maritime, com interesse prioritário no foco comercial e na cooperação técnica, ressaltando-se ainda que a China foi também um novo destino buscado por Salvador. Por outro lado, as restrições de recursos financeiros, claramente evidenciadas, podem ter aqui exercido um papel limitador deste tipo de ação.

Analisando as delegações recebidas, os registros apontam neste triênio coberto pela pesquisa, visitas de representantes de embaixadas oriundas dos seguintes países: Tailândia, Canadá, Estados Unidos, Peru, Marrocos, França, Alemanha,

Japão, Israel e Argentina, além de delegações provenientes do Reino Unido, Chile (Viña Del Mar), Espanha (Galicia), Itália (Cagliari, Ferrara e Piemonte) e da Guiana Francesa (Caiena). Vale notar ainda que, durante o receptivo de missões estrangeiras em Salvador, bem como nas missões empreendidas ao exterior com a SECRI, ocorreu com alguma frequência a assinatura de atos internacionais, normalmente voltados para a cooperação técnica em áreas de interesse mútuo, como foi o caso da cidade de Ouidah (Benin), da região de Charente-Maritime e de Barcelona. No entanto, uma vez que o direito constitucional brasileiro não reconhece tratados internacionais celebrados pelos seus entes federados subnacionais, tais atos não produziram direitos e obrigações legais para as partes, o que não impediria contudo, o desenvolvimento de ações cooperativas entre elas.

A atração de investimentos recebeu bem mais atenção do que a promoção comercial e turística, estas duas últimas praticamente não tendo sido focalizadas de forma direta no triênio analisado, à exceção de coparticipação em alguns eventos junto ao Promo ou por meio da participação em feiras internacionais do setor imobiliário. Por outro lado, não foram verificadas ações para melhoria de infraestrutura para facilitar atração de investimentos e implantação de empreendimentos externos, um dos importantes instrumentos paradiplomáticos aos quais os entes subnacionais podem recorrer.

No eixo da cooperação, a SECRI atuou prioritariamente junto a outros GNCs (cidades), na cooperação bilateral com países e multilateral com organismos, em especial com Portugal, Espanha e França, tendo a Agência de cooperação espanhola AECID se destacado neste período, e na cooperação multilateral, teve a SECRI como maiores parceiros o PNUD, UNFPA e a Unicef. Quanto à cooperação com redes, verificou-se que esta ocorre ainda em caráter embrionário, havendo relação desenvolvida apenas com a rede CIDEU e a AICE, além de uma participação pontual ocorrida junto ao Programa URBAL e junto à Mercocidades, sediando a Primeira Conferência desta no Nordeste. Por seu turno, a cooperação ofertada pelo município ainda não pôde se mostrar muito frutífera em vista do estágio embrionário do órgão, tendo, porém havido disponibilização das experiências de Salvador para cooperação com outros GNCs. Exemplos disso se mostram no foco do “Combate da Discriminação e Promoção da Igualdade no Local de Trabalho” e no Programa de combate à anemia falciforme da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), além de Programa de formação de professores, envolvendo capacitação, informatização da matrícula em escolas públicas e mobilização de ação simultânea de paternidade responsável, ações que ao final desta pesquisa se encontravam em negociação para cooperação com Luanda na Angola.

Examinando o quesito de irmanamentos ou irmanação celebrados ou mantidos em atividade pelo município de Salvador, no bojo da sua atividade paradiplomática 2005-2008 (ver Apêndice B – Relação das Iniciativas para celebração de Acordos de Irmanamentos – Período 1962 a 2007), o município já havia firmado inúmeros acordos de irmanamento com cidades em todos os continentes desde o ano de 1962. Contudo, na época deste estudo apenas mostravam-se ativos, com encaminhamento ou perspectivas de ações concretas no curto prazo, os acordos celebrados com a cidade de Harbin na China, Ouidah no Benin, o Departamento de Charente-Maritime na França e, por fim, com a cidade de Caiena, capital da Guiana Francesa, este tendo sido o único acordo assinado pela SECRI dentro do continente latino-americano no triênio em foco, porém ainda sem ações concretas.

Por outro lado, a atuação da SECRI mostrou-se dirigida prioritariamente para o domínio econômico, além do social e cultural, com ênfase na busca de cooperação e com ações de políticas clássicas de irmanamentos em favor de investimentos estrangeiros e de cooperação. Este conjunto poderia ser visto na categoria da paradiplomacia "mínima" frente à tipologia de Eric Philippart (1999 apud PAQUIN, 2004), ainda que o órgão tenha ampliado o alcance geográfico das suas ações, suplantando o quadro transfronteiriço.

Resgatando a visão de Romero (2004), corroborada por outros estudos da área, as estratégias de participação em redes de cidades e nos processos de integração regional parecem ser as que melhor respondem aos desafios do novo marco da gestão urbana em algumas regiões do mundo, a exemplo do Cone Sul. Não obstante a relevância deste tipo de estratégia internacional para as cidades, a atuação de Salvador mostrou-se na direção contrária a esta, vista a sua tímida participação em redes de cidades e a inexistência de participação efetiva nos processos de integração regional sul-americano. Ainda no foco das estratégias adotadas, agora diante daquelas apontadas por Borja e Castells (1997) como as mais utilizadas pelas cidades, verifica-se que a SECRI adotou prioritariamente estratégias de participação ativa na vida internacional, por meio de presença em eventos, estes tendo sido inúmeros no período analisado, tanto no foco sócio-cultural e no econômico de atração de investimentos. Além disso, o órgão buscou utilizar estratégias de fortalecimento da presença direta do governo local no sistema de cooperação internacional, conforme evidenciado nos movimentos acima apontados. Tais iniciativas, entretanto, talvez não pudessem vir a colher seus frutos de forma potencializada, já que não se verificou uma estratégia delineada e articulada estrategicamente com vistas a promover a cidade de

Salvador, ainda que esta se configure em um elemento de extrema relevância da política exterior subnacional, conforme enfatizado por Salomón (2007).

Analisando a questão de convergência entre as linhas políticas internacionais das esferas municipal (de Salvador) e federal de governo, de acordo com mensagem publicada no boletim mensal "Mundo SECRI", a política de relações internacionais do município segue a reorientação dada pelo Brasil, priorizando as relações Sul-Sul, focando o fortalecimento dos laços com a América Latina, países africanos e com alguns países da Ásia, e reforçando a política de combate à discriminação racial e a promoção da cultura e identidade do povo negro. Constata-se, contudo, que as relações da SECRI com a América Latina foram incrivelmente exíguas no período, a despeito da preocupação com etnia e gênero mostrar-se fortemente presente em grande parte de ações empenhadas pelo órgão, sendo transversal a toda a sua atuação paradiplomática (o que é justificado pelo percentual de mais de 80% de negros e pardos presentes na população soteropolitana, conforme aponta a pesquisa do IBGE (2006) sobre indicadores sociais). Na direção contrária, a Ásia mostrou-se como destino de largo interesse de atuação paradiplomática do município de Salvador. De um modo geral, este estudo apreendeu evidências de que as ações paradiplomáticas da SECRI procuram, em parte, a convergência com a política externa no nível federal considerando os esforços do órgão municipal em empreender ações voltadas para o desenvolvimento do setor náutico, a integração das questões de raça, gênero e etnia, bem como a aproximação de relações com Harbin na China – trazendo estas prioridades do governo federal para o nível da ação paradiplomática municipal de Salvador. Tais evidências mostram-se, contudo discordantes da lacuna de ações do órgão no território latino-americano, bem como sua baixa atuação no foco da integração regional mercosulina. Destarte, no caso da SECRI, considera-se neste estudo a predominância de ações paralelas ou substitutivas, conforme tipologia proposta por Soldatos (1990) porém desenvolvidas em clima harmônico, sem conflitos ou oposição da esfera federal de governo quanto às ações empreendidas.

Sob outro prisma de análise, a pesquisa realizada denunciou uma nítida fragilidade no apoio dado pelos órgãos federais à ação paradiplomática desta nova instância municipal, ainda que seus gestores o considerassem satisfatório. Apesar da constatação da preocupação da SECRI em reportar todas as ações realizadas à AFEPA e à SAF (esta no foco da cooperação descentralizada), os registros analisados identificaram esporádicas ações de suporte das instâncias federais à SECRI no triênio analisado. Uma única ação de treinamento da equipe, realizada pela ABC, ocorreu quase dois anos após a sua solicitação. Todo este quadro pode evidenciar uma estrutura insuficiente dos organismos federais

para atender às demandas dos GNCs e prover uma capilaridade adequada do seu apoio em todo o território nacional, ou mesmo uma demonstração de reduzido interesse em estimular a aceleração do fenômeno paradiplomático desses entes subnacionais. É claro que não foi objetivo desta pesquisa analisar as relações entre a SECRI e os organismos federais na ótica destes últimos, o que poderá complementar, futuramente, a visão de conjunto sobre os problemas aqui levantados.

Já no foco de estímulo ao fortalecimento dos poderes locais, a SECRI revelou um particular dinamismo, tendo promovido o primeiro Fórum das Secretarias de Relações Internacionais em Salvador em junho de 2005, iniciativa que já prosseguiu com mais dois eventos nos anos subsequentes em outras cidades, produzindo ainda um movimento de se criar uma associação dos secretários de Relações Internacionais. Outro ponto de interesse aqui é discutir comparativamente a atuação paradiplomática de Salvador com outras cidades. Os três casos de destaque de municípios brasileiros no cenário das relações internacionais – Curitiba, Porto Alegre e São Paulo – corroborando o mapeamento apresentado no capítulo anterior, bem como o que a literatura vem apontando (FRONZAGLIA, 2004; RODRIGUES, 2004; SALOMÓN, 2007), evidenciam a possibilidade de diferentes tipos de inserção internacional a partir da adoção de estratégias distintas: no caso de Curitiba, por meio de divulgação de *best practice*[25] voltada para planejamento urbano e imagem de "cidade sustentável dos trópicos"; no caso de Porto Alegre, sua inserção exitosa deve-se à projeção conquistada pelo Fórum Social Mundial, megaevento global por ela sediado, além da prática de orçamento participativo, considerado *best practice* de poder local, enquanto que a cidade de São Paulo teve sua inserção internacional montada na estratégia institucional direcionada para as relações internacionais, com forte atração de fluxos de migrantes e investimentos externos.

Diferentemente dos casos acima, a inserção de Salvador no cenário internacional não mostra ainda ser conduzida por uma estratégia específica traçada com ações convergentes e uma linha diretriz claramente delineada. Vistas suas precárias características e as grandes necessidades do município, Salvador não conta com práticas reconhecidamente exitosas de gestão pública. A precariedade é a marca essencial, ainda nos dias de hoje, do espaço público soteropolitano, embora não se possa, evidentemente, creditar tais carências à ação ou gestão pública municipal tão-somente. Muitos dos problemas apontados (saúde pública,

[25] Este termo é aqui adotado no sentido de práticas consideradas exitosas pelos próprios municípios. Estamos conscientes do aspecto crítico em relação ao uso e abuso do termo pela cooperação internacional.

saneamento, educação fundamental, gestão do lixo) necessitam de intervenções de grande envergadura política e de investimentos econômicos que não dependem exclusivamente da gestão pública municipal.

Não obstante tais características, o município conta com significativos atrativos naturais, forte e rica cultura miscigenada, além de um complexo arquitetônico que se constitui em um rico patrimônio histórico-cultural, que data de vários séculos. O Carnaval, com todas as suas riquezas, mas também seus paradoxos, é um fator nítido de projeção internacional de Salvador, atraindo indivíduos e grupos de várias partes do globo. Tais elementos podem ser pilares para um posicionamento ímpar do município de Salvador que, se bem potencializados, podem construir uma imagem sólida e atrativa frente à comunidade internacional, processo de construção que poderá ser iniciado com um projeto de internacionalização da cidade, quiçá planejado para os próximos anos.

Já o confronto de aspectos da paradiplomacia deflagrada no mapeamento dos municípios brasileiros com a ação internacional de Salvador aponta muitos elementos de similaridade. Como pontos convergentes entre Salvador e a maioria dos municípios integrantes do mapeamento estão as motivações para a atuação paradiplomática, priorizando-se o interesse na cooperação e na visibilidade e construção da imagem do município. Também se mostraram similares as ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas, com a celebração de acordos de cooperação e convênios de irmanamentos e a participação em conferências internacionais. Já a participação em redes transnacionais (em especial a Rede Mercocidades), que foi uma das ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas pelos municípios mapeados (90%), não foi praticamente utilizada pela SECRI, o que foi justificado internamente pela restrição de recursos do órgão para responder aos valores das cotas para esta participação. De fato, a incipiente participação de Salvador nos processos de integração regional (Mercosul) mostrou-se surpreendentemente divergente da grande maioria dos outros 71 municípios pesquisados no mapeamento aqui apresentado.

Outro ponto de destaque a ser mencionado neste trabalho é quanto às cidades de interesse para os acordos de irmanamento e de cooperação que proliferaram entre os pesquisados. De forma convergente, foi de interesse da maioria, inclusive de Salvador, celebrar acordos com cidades situadas na Ásia, mais precisamente na China e no Japão, além da Europa. Isso é também reflexo do histórico de irmamentos existentes, em boa parte voltados para o continente europeu. A Ásia (e a China em particular) é a novidade do momento. Por outro lado, um alto número de pesquisados no mapeamento indicou desenvolver muitas ações de cooperação e acordos de irmanamento com cidades da Améri-

ca do Sul e da América do Norte, no sentido oposto à realidade apontada por Salvador, cujas ações não buscaram esta direção.

A visão dos resultados e benefícios alcançados assemelhou-se fortemente entre os municípios participantes do mapeamento e a cidade de Salvador, considerando a cooperação, a visibilidade e imagem e a atração de investimentos como seus maiores resultados, ainda acrescentando aqui uma maior importância atribuída às relações internacionais, corroborando com o "pensar o internacional" citado pela SECRI.

Um ponto que se mostrou divergente entre a visão dos gestores de RI do município de Salvador e dos demais municípios pesquisados refere-se às relações com as três esferas do poder no nível nacional. Enquanto Salvador considerou muito boas suas relações com as diversas esferas municipal, estadual e federal (ainda que aspectos tangíveis da realidade deflagrada no órgão tenham denunciado que esta não condizia integralmente com a opinião dos gestores), a maioria dos municípios mapeados apontaram grandes dificuldades nestas relações, indicando a inexistência ou apenas a pontualidade de intercâmbios mais fecundos. No caso, por exemplo, da esfera federal, 59% dos pesquisados consideraram a relação com estes órgãos apenas pontual (caráter reativo), 24% indicaram inexistência de qualquer relação nesta esfera e apenas 17% dos municípios indicaram a relação satisfatória, de caráter sistemático e cooperativo. Na esfera estadual este índice reduziu-se ainda para 13%.

Por fim, a análise do primeiro triênio de ação paradiplomática do município de Salvador permite-nos constatar que, embora haja diversos pontos de melhoria que podem ser trabalhados doravante pelo órgão, um grande passo já foi aqui dado com a busca do desenvolvimento de ações coordenadas nesta instância, suplantando o momento precedente do município, quando ações internacionais ocorriam de forma isolada, dispersa e esporádica, sem coordenação e, consequentemente, sem a possibilidade de criação de sinergias políticas e administrativas. Este estudo se finalizou com a expectativa eleitoral para o ano de 2008 (ano de encerramento dos levantamentos e análises destes decorrentes), na esperança de que seja dada sequência às iniciativas empreendidas durante a gestão no primeiro quadriênio de ação coordenada do município no campo das RI, visando à institucionalização e à perenização das ações e parcerias desenvolvidas neste período. Acredita-se que somente por meio de um processo de institucionalização das ações internacionais do Município de Salvador, seja possível construir, futuramente, esferas públicas democráticas de debate sobre as prioridades estratégicas, envolvendo mais amplos setores não governamentais, universitários e associativos soteropolitanos.

Conclusão

Ressignificando a ação internacional dos municípios brasileiros

O perceptível crescimento do envolvimento subnacional em questões internacionais na esfera mundial vem a ser veementemente aqui confirmado no confronto com a realidade paradiplomática dos municípios brasileiros apontada pela presente pesquisa. Esta identificou quase 70% dos municípios em franca mobilização atuando neste cenário, ainda que com clara assimetria entre eles quanto às motivações, à forma, intensidade, dificuldades percebidas e ao estágio em que se encontram hoje no desenvolvimento de suas estratégias e ações internacionais. Isto nos leva a crer que o envolvimento subnacional em questões internacionais é, de fato, hoje uma característica estrutural do sistema político mundial, conforme já assinalado por Romero (2004). Corroborando ainda Prieto (2004), constata-se que, mesmo nos contextos mais díspares, a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional, o que exige recursos e atenção de todos os níveis de governos.

Por detrás deste fenômeno, o panorama exibe múltiplas evidências de que a política exterior "escapa" paulatinamente das mãos do Estado central, deixando um vazio que é bem enfatizado por Keating (2000, p. 14, tradução nossa) ao afirmar:

> [...] por tudo isso, os governos nacionais põem mais ênfase na competitividade nacional e menos no equilíbrio regional, deixando que este vazio seja suprido pelos governos subestatais. Este declínio na função mediadora dos Estados expõe as regiões mais diretamente aos efeitos da economia global, e os força a buscar oportunidades para atuar dentro dela, bem como dentro dos regimes transnacionais.[26]

Diante desta lacuna, a entrada quantitativa e qualitativamente densa dos governos subnacionais nas agendas internacionais, no visível e complexo quadro multiatorial hoje instalado constitui-se em uma contundente prova da definitiva

[26] [...] Por todo ello, los gobiernos nacionales ponem más énfais em la competitividad nacional y menos em el equilirio regional, dejando que este vacio lo llenem los gobiernos subestatles. Este declive em la función mediadora de los Estados expone a las regiones más directamente a los efectos de la economía global, y les fuerza a buscar oportunidades para actuar de él así como dentro de los emergentes régimenes transnacionales.

introdução de uma nova geografia do poder (SASSEN, 2004), onde as localidades ascendem como centros de decisão, voltando-se para a sua inserção internacional visando à atração de investimentos, à promoção do bem-estar social e ao seu próprio desenvolvimento.

Assim, a incursão exploratória realizada por este estudo nas ações internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros com aptidão *a priori* para uma inserção no cenário externo investigou esta realidade a partir do marco da globalização e buscou responder à questão originária de partida, organizada em torno das dimensões, institucional, técnica e política, a saber: *Como as entidades subnacionais brasileiras, e mais particularmente os municípios, vêm desenvolvendo suas estratégias de inserção no sistema internacional desde o início dos anos 1990?* Neste sentido, a pesquisa conduziu-se para o perscrutamento dos principais elementos que propiciassem uma ampla compreensão do fenômeno paradiplomático dos municípios nacionais, entre eles, seu perfil, motivações, estrutura organizacional, estratégias e ferramentas paradiplomáticas utilizadas, bem como resultados e benefícios obtidos com esta atuação, além do entendimento das relações travadas com as diversas esferas de governo. O estudo perquiriu ainda as dificuldades enfrentadas e desafios futuros na visão dos gestores dos órgãos municipais que tratam das questões internacionais (RI). A análise dos resultados da pesquisa indicou que a paradiplomacia vem sendo desenvolvida com interesses prioritários no campo econômico, cultural e social, procurando oportunidades de desenvolvimento e soluções para aspectos críticos da gestão urbana enfrentados pelos municípios.

Quanto à dimensão do município como fator impulsionador e determinante para a ação internacional dos municípios, quase 40% daqueles *não* atuantes em RI possuem população igual ou superior a 500 mil habitantes, número que se constituiu na linha de corte do critério populacional adotado. Na direção oposta, quase 60% dos municípios que desenvolvem uma atuação paradiplomática hoje possuem uma população inferior a 500 mil habitantes (embora tenham preenchido outros critérios para sua inclusão na pesquisa). Este quadro evidencia que o volume populacional pode operar, mas não inequívoca e unicamente, como fator que conduza um município a buscar a sua inserção internacional, havendo outros fatores que, conjuntamente, vêm mobilizando municípios brasileiros para esta ação.

Gráfico 47 - População dos Municípios com atuação em RI
Base: 51 respondentes.
Fonte: IBGE (2000).
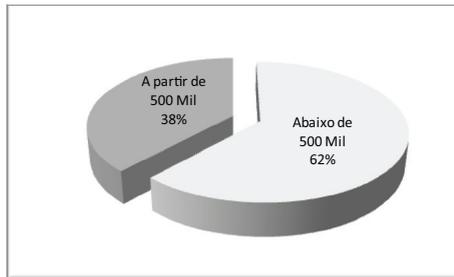
Gráfico 48 - População dos Municípios não atuantes em RI
Base: 21 respondentes
Fonte: IBGE (2000).

Mais ainda, os municípios brasileiros que possuem atuação paradiplomática nem sempre vêm concebendo e implementando estruturas institucionais para responder pelas relações externas no aparato público municipal, verificando-se que dentre os municípios ativos internacionalmente um percentual pouco acima de 50% exibiu estrutura institucionalizada, enquanto que um elevado percentual de 43% dos municípios vêm desenvolvendo atividades paradiplomáticas sem contar com nenhuma estrutura para tal, atuando sob a égide de outros órgãos municipais.

O estudo identificou ainda diferenças acentuadas na intensidade e na aparente maturidade da atuação externa dos grandes municípios e das maiores capitais frente aos demais municípios selecionados para a pesquisa. Houve, porém, municípios de pequeno porte que evidenciaram uma atuação internacional dinâmica, a exemplo de Foz do Iguaçu com 258.389 habitantes, segundo o IBGE (2000), que apresentou uma mobilização internacional intensa,

propulsionado pelo seu perfil de município fronteiriço e pelo processo de integração regional. Outro exemplo de destaque é o município de Santa Maria, com apenas 243.396 habitantes (IBGE, 2000), que possui uma universidade de relevância nacional, apresentando uma veemente atuação paradiplomática, apesar de atuar com restrita estrutura e recursos escassos. Por sua vez Jacareí, no estado de São Paulo, selecionado para a pesquisa exclusivamente pela presença de um gestor na primeira edição do Fórum de Secretários de RI realizado em Salvador-Ba, sendo um município com 191 mil habitantes, sem aparente expressividade no cenário nacional, e sem aparelhamento da máquina pública voltado para o tratamento das questões internacionais, demonstrou uma intensa atuação paradiplomática, com ações cooperativas, foco em redes internacionais junto aos países do Mercosul, da Comissão Europeia e do Canadá, e com cooperação com vários países, a exemplo da Itália e da França. Esta pujante atuação internacional de Jacareí evidencia que a vontade política e a crença nos benefícios que a atuação paradiplomática pode aportar para o município são importantes fatores para mobilizar esta ação, ainda que, muitas vezes, em condições de fragilidade e escassez de recursos.

A intensificação acentuada do aparelhamento da máquina pública municipal para a atuação paradiplomática verificou-se a partir do ano 2004, ampliando-se exponencialmente e atingindo em 2005 o seu limiar máximo desde o marco inicial do fenômeno da paradiplomacia no Brasil, ano responsável pelo surgimento de quase 40% dos atuais órgãos nos municípios pesquisados, o que parece motivado pela nova perspectiva trazida com a política externa do governo Lula, empossado no ano de 2003, além dos fatores decorrentes dos processos de globalização, já discutidos no capítulo introdutório, sem menosprezar ainda o fenômeno identificado como "*me-tooism*", mimetismo provocado pelo exemplo de algumas unidades subnacionais cujos passos seriam seguidos por outros governos municipais, o que pode também ter contribuído para este incremento acentuado de implantação de aparatos de RI nos municípios brasileiros.

Apesar da constatação da disseminação da prática paradiplomática no Brasil, não se trata de uma matéria sumamente institucionalizada e, portanto, verifica-se que não há uma homogeneidade na forma de condução do assunto pelos entes subnacionais.

Há uma dispersão no que tange às diferentes formas de estrutura e de organização da área, o que parece depender de diversos fatores, sobretudo dos interesses de cada região, do perfil político do estado e do partido político que se encontra no poder. Evidenciou-se aqui uma diversidade de estruturas municipais voltadas para o tratamento da paradiplomacia, a exemplo de secre-

tarias, secretarias adjuntas, assessorias, coordenadorias e diretorias, além de unidades integrantes de órgãos voltados ao comércio exterior ou internacional, embora estas estruturas tenham se mostrado em grande parte, ainda bastante incipientes, com baixa autonomia e reduzido *status* no sistema municipal, além de atuarem predominantemente com parcos recursos, não apenas financeiro-orçamentários e infraestruturais, mas também recursos humanos.

Os motivadores para a criação de órgãos municipais de RI foram prioritariamente o interesse na visibilidade externa do município, na cooperação técnica e na atração de recursos internacionais públicos. Logo após estes, foi destacada a busca de soluções para problemas do município, além da promoção cultural, a atração de investimentos privados e, em último lugar no *ranking*, o fomento do comércio exterior. Ainda foram indicadas motivações voltadas para o tratamento de questões de equidade racial e de gênero, além de questões ambientais. Uma conclusão que se depreende destes resultados é que as disparidades regionais presentes no território brasileiro influenciam diretamente a realidade paradiplomática municipal no país, desde o aspecto da localização dos aparatos governamentais criados para o tratamento das questões internacionais (fortemente predominantes no eixo Sul-Sudeste, detentor de 76% das instâncias municipais), até a qualificação das estruturas orgânicas, seu *status* no sistema público municipal, motivadores e a intensidade e qualidade da atuação internacional desenvolvida.

As agendas dos órgãos municipais brasileiros de RI mostraram-se dirigidas prioritariamente para os eixos da cooperação técnica, de intercâmbios e da participação em redes, além dos processos de integração regional. Também o assessoramento ao prefeito e missões, bem como ações para o desenvolvimento social e ambiental mostraram uma significativa parcela de relevância da agenda externa municipal, além de ações voltadas para a projeção internacional do município e para a sua participação em processos decisórios internacionais. Tal configuração da agenda temática deve-se, pensamos, a uma série de fatores. Em primeiro lugar a fragilidade da gestão urbana e a criticidade de problemas sociais e econômicos vivenciados por grande parte dos municípios brasileiros, gera um forte interesse destes na cooperação e nos intercâmbios frente a experiências exitosas de outros municípios, bem como nos acordos de irmanamento; a participação em redes também responde por estes interesses, visto que dentro das redes identificam-se soluções para problemas urbanos e possibilidade de ajuda mútua entre os GNCs. Já o fato de os processos de integração regional ocuparem fortemente a agenda internacional dos GNCs brasileiros na esfera municipal parece indicar, junto com outros movimentos dos entes subnacionais

na América Latina, já apontados precedentemente, um interesse na ampliação da "voz" da paradiplomacia no nível do bloco, e na concertação nesta esfera em âmbito supranacional.

Os resultados das ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos GNCs refletem a preponderância da sua atuação em redes, celebração de acordos de irmanação de cidades, bem como intercâmbio de "boas práticas" de gestão urbana, práticas estas no rol daquelas institucionalizadas por esta instância de governo e mais utilizadas nas suas interações internacionais. Mostrou-se também forte a prevalência na participação em redes transnacionais, em especial a Mercocidades, além de participação em conferências e em programas de cooperação. Compatíveis com os instrumentos utilizados, estão os principais projetos considerados exitosos pelos gestores dos órgãos pesquisados, os quais centraram-se no eixo social/cultural (com mais de 40% das respostas), seguido do eixo da cooperação técnica e dos irmanamentos com cidades.

Mais um ponto de interesse do estudo dirigiu-se para o entendimento da formulação estratégica norteadora da atuação paradiplomática municipal, tendo sido nitidamente evidenciada uma tendência a ações de caráter mais imediatista, do tipo *stop and go*, termo emprestado de Vigevani (2006). Na grande maioria dos municípios não ocorre uma formulação estratégica para ações articuladas e tampouco se mostrou neles uma preocupação com uma visão de longo prazo. Menos de um quarto dos órgãos indicou a realização de um planejamento estratégico efetivo. Em alguns casos verificou-se a eliminação de órgãos voltados para o tratamento de questões internacionais com a mudança política de governo, corroborando com o problema da descontinuidade das ações, característica sempre ameaçadora no sistema público.

Um ponto positivo que o estudo revelou diz respeito aos resultados e benefícios a partir da atuação paradiplomática dos municípios. Como principais resultados alcançados na visão dos gestores dos órgãos de RI, o estudo apontou a obtenção de cooperação técnica que se constituiu no resultado mais citado pelos gestores, seguido de perto pela visibilidade e reconhecimento do município no nível nacional e internacional. Foram também apontados como resultados significativos, a captação de recursos financeiros e a atração de investimentos, seguidos da conscientização local da importância das relações internacionais e da troca de experiências. O aprofundamento do processo de integração regional (Mercosul) e o impacto no desenvolvimento econômico foram resultados apontados em último lugar pelos gestores participantes da pesquisa. Por outro lado, o acanhado resultado indicado no foco do desenvolvimento econômico pode ser decorrente da recente atuação paradiplomática da grande

maioria dos órgãos pesquisados, o que poderia ainda não ter produzido frutos nesta direção, uma vez que as ações internacionais carecem de tempo para produção dos resultados mais concretos.

As dificuldades identificadas pelos gestores municipais de RI foram inúmeras. No nível político, as principais relacionaram-se com a pouca importância conferida à paradiplomacia, à fragmentação das ações de RI nesta esfera de poder e à falta de autonomia dos órgãos municipais responsáveis pelas relações internacionais, além da burocracia presente no setor governamental, acrescentando-se a isto questões político-partidárias e inadequações de legislação fronteiriça. As restrições de recursos financeiros e orçamentários, bem como a precariedade da infraestrutura dos órgãos foram os maiores obstáculos identificados nos demais planos. Coerentemente com tal quadro, os principais desafios apontados para o êxito dessas instâncias foram: a captação de recursos financeiros e orçamentários; o alinhamento político entre as diversas esferas frente às ações internacionais, a institucionalização e o planejamento estratégico coordenado; a criação de órgãos no *status* de secretarias autônomas de RI com infraestrutura adequada; além do desenvolvimento e consolidação de parcerias com órgãos internacionais e a superação dos obstáculos para uma efetiva integração regional. Foi acrescida a esses desafios, a adequada identificação de soluções e de oportunidades de desenvolvimento para o próprio município.

Surpreendente é o fato de que as instâncias responsáveis pelas RI nesta esfera de governo não venham ocupando grandes espaços nas suas agendas com a coordenação dentro do próprio ambiente sistêmico das prefeituras, diante das ações internacionais de outros órgãos e secretarias municipais. Tal evidência denota uma fragilidade da liderança deste processo de internacionalização por parte dos gestores municipais de RI. Vários fatores podem estar contribuindo para esta realidade, estes provavelmente ligados a: incipiência da grande parte das estruturas municipais, com equipes subdimensionadas e muitas vezes pouco qualificadas; carência de recursos infraestruturais, incluindo-se aqui plataformas integradas de automação e informação, por exemplo, que poderiam favorecer a integração de órgãos; além de uma possível legitimação reduzida destas instâncias frente ao aparato da máquina pública desta esfera, devido ao caráter recente da grande maioria das instâncias de RI e da frequente pulverização destas ações entre diversos órgãos municipais. Destarte, esta situação constatada pela pesquisa aponta para a dificuldade ou mesmo impedimento, neste contexto, de realização de ações municipais articuladas no plano externo que possam evoluir no sentido de definição de uma política externa municipal.

Mostrou-se especialmente preocupante no caso brasileiro, a qualidade e a intensidade da relação dos órgãos municipais de RI com o governo federal (Itamaraty), além das instâncias estaduais, o que deixa sinais bastante claros da existência de possibilidades de conflito e de não alinhamento da ação internacional entre as distintas esferas de governo. Ainda que na esfera estadual alguns estudos (NUNES, 2005; RODRIGUES, 2004) apontem para casos em que ocorre uma estreita sintonia e cooperação entre a instância federal e estadual no campo das relações internacionais, a exemplo do Rio Grande do Sul e do Paraná, o mapeamento dos municípios brasileiros apontou que, em sua grande maioria, existe grande precariedade nas relações para com o governo central. Esta foi considerada como incipiente, com 25% dos órgãos apontando inexistência de relação com o MRE-Itamaraty e quase 60% indicando a presença de relações apenas pontuais, em situações como celebração de convênios ou mera participação em eventos. Tal precariedade avança ainda nas relações dos governos subnacionais municipais para com o governo estadual, também tendo sido evidenciada uma fraca relação para com outros órgãos do próprio sistema municipal.

A análise da convergência da ação paradiplomática municipal com a esfera nacional traz dois aspectos que merecem ser destacados: 1) constatou-se que a China (integrante do BRICs[27]) vem sendo buscada pelos governos subnacionais de forma recorrente, o que converge com o interesse da política externa do atual governo federal na relação com a Ásia (eixo Sul-Sul), com destaque para a China. 2) No sentido oposto, entretanto, a iniciativa do governo federal no que tange ao IBAS[28] não encontrou eco nas ações paradiplomáticas dos municípios brasileiros pesquisados, tendo havido uma única citação pontual de município que mantém relações cooperativas com a Cidade do Cabo na África do Sul (citação de São Gonçalo no Rio de Janeiro). Tampouco houve qualquer município que indicou desenvolver ações paradiplomáticas com a Índia.

O quadro constatado por esta pesquisa evidencia a carência de mecanismos de relações intergovernamentais. Conforme Rodrigues (2004) enfatiza, há uma grande lacuna no Brasil no que tange a um mecanismo vertical de

[27] As possibilidades de crescimento da economia mundial para as próximas décadas são vistas como residindo principalmente em alguns poucos países menos desenvolvidos, aludindo-se aos quatro principais países emergentes do mundo, Brasil, Rússia, Índia e China (BRICs), um potencial para "mudar o mundo" tanto pelas ameaças quanto oportunidades que estes cinco países representam, do ponto de vista econômico, social e político.

[28] O Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul – IBAS foi criado em 2003, com interesse estratégico relativo à coordenação e cooperação entre países em desenvolvimento, constituindo-se em uma inovação em termos de cooperação internacional por ser uma aliança trilateral com ênfase no aumento do diálogo político entre os três países e busca de resultados concretos na promoção do desenvolvimento via cooperação Sul-Sul. Fonte: MCT.

interlocução entre a União, Estados e Municípios. Além disso, mesmo frente à constatação da ampliação da valorização da área de relações internacionais dos municípios, não há indícios de perspectiva de participação dos governos subnacionais municipais no processo de formulação da política externa nacional, uma vez que não há mecanismos que promovam a concertação entre as várias esferas de governos voltados para esta finalidade, contrariamente a outros Estados federais onde existem canais institucionalizados para este objetivo, como são os casos da Alemanha e da Áustria, dentre muitos outros. Neste sentido, há que se ressaltar a iniciativa federal, promovida pelo MRE em Brasília no mês de agosto de 2006, que representou o Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de estados e municípios realizado. Durante este encontro, muitos Municípios mostraram estar se envolvendo nesta área. De acordo com o então embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao MRE, Jerônimo Moscardo[29], o objetivo do encontro foi aproximar o trabalho do ministério dos estados e municípios, objetivando dar conhecimento aos gestores subnacionais do que tem sido feito pelo ministério e como eles podem participar desse processo.

> É preciso que os municípios tomem consciência que eles estão envolvidos na ação internacional, que o local está ligado ao global, pois hoje qualquer negociação internacional interfere na agenda do município brasileiro", explicou no evento. No encontro, foram apresentadas as negociações feitas pelo ministério nas áreas comercial, cultural e de meio ambiente. [...] Acho que a legitimidade nossa como negociador, como Ministério das Relações Exteriores, aumenta na medida em que tenhamos o aval, o endosso, o conhecimento e a informação da parte dos representantes dos estados e municípios. Os resultados das decisões e acordos do governo brasileiro com outros países influenciam a vida da população de todos os municípios brasileiros [...].

Destarte, o objetivo do evento parece evidenciar mais o interesse do governo em fornecer diretrizes, tomar conhecimento e promover um controle sobre as atividades internacionais que vêm sendo desenvolvidas pelos entes subnacionais, não parecendo se constituir o encontro em um prenúncio de institucionalização de um canal que vise ao envolvimento subnacional no processo de formulação da política externa do País. Esta constatação, ainda que subsidiada por evidências claras, pode ser passível de alguma relativização frente à iniciativa da instituição do Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF), pelo Decreto n. 6.181, de 03 de agosto de 2007, como órgão consultivo da Presidência da República, medida que parece refletir o interesse do governo federal

[29] Conforme matéria publicada no site CNM (acesso em 10 mar 2008).

em aproximação da instância municipal. Criado no primeiro mandato do governo Lula, além do governo federal, o comitê é composto por três entidades que representam os municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM); Confederação Nacional de Municípios (CNM); e Frente Nacional de Prefeitos (FNP). O objetivo do Comitê de Articulação e Pactuação Federativa é "promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas". (BRASIL, 2007)

Por outro lado, verificam-se movimentos coletivos em concertação da instância subnacional nos níveis global, regional e nacional, nos quais os municípios brasileiros se mostram atuantes, o que evidencia um movimento de luta do poder subnacional em busca de legitimação de suas ações externas, bem como de articulações frutíferas entre instâncias subnacionais, incluindo aqui a construção de redes de cooperação. No nível internacional, pode-se citar o Fórum de Autoridades Locais (FAL), realizado anualmente, que teve sua criação pela Prefeitura de Porto Alegre, em função do marco do Fórum Social Mundial de 2001, com a primeira edição ocorrida no Brasil, na cidade de Porto Alegre. O FAL tem como fundamento "o reforço à importância das cidades como espaços democráticos legítimos a serem valorizados pela luta contra a desigualdade"[30]. Entre as suas conquistas está a criação de uma Rede de Cidades pela Inclusão Social (constituída pela fusão da Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU) com a União Internacional das Autoridades Locais (IULA)[31]. O Fórum de Autoridades Locais, através da Rede de Cidades pela Inclusão Social, acredita poder buscar uma globalização alternativa através do poder das cidades e do desenvolvimento e articulação destas aos movimentos sociais[32].

Já o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, instituição de âmbito regional latino-americana,

[30] Conforme Carta de Porto Alegre, da ocasião do I FAL, em 2001: "O Fórum de Autoridades Locais, em Porto Alegre, integrado ao Fórum Social Mundial, na qual se afirma que 'Um Outro Mundo é Possível', vem contribuir com políticas públicas que se contrapõem às desigualdades, geradas pelos modelos econômicos hegemonizados pela globalização. Desta forma podemos afirmar que 'Um Outro Mundo é Possível, e Ele Começa nas Cidades'".

[31] O FAL nasceu com o intuito de trabalhar, através de formas organizativas flexíveis, pelos objetivos explicitados na Declaração de Porto Alegre, deliberada pelas autoridades locais durante o I FAL. Faz parte dos objetivos, entre outras questões, o reconhecimento do direito à cidadania de novos espaços públicos, combate à pobreza urbana e seus derivativos, desenvolvimento econômico e colaboração dos entes locais com organizações não-governamentais como forma de potencializar iniciativas de reforço à cidadania.

[32] Dados obtidos no Fórum de Autoridades Locais Pela Inclusão Social.

foi criado no ano de 2004 e entrou em atuação em janeiro de 2007, com o objetivo de constituir-se em um canal de discussões e sugestões das entidades subnacionais, que visem à promoção do desenvolvimento local no âmbito do bloco, sinalizando uma aparente possível aspiração das entidades subnacionais latino-americanas a uma política no nível sub-regional mercosulino. A instituição do referido Fórum é um momento relevante, pois, conforme ressaltado por Rodrigues (2004), o Brasil reconhece a paradiplomacia no nível do Mercosul, não obstante esta não ter sido expressamente reconhecida no âmbito interno nacional.

Na esfera subnacional municipal no Brasil, algumas iniciativas merecem ser citadas, a exemplo da realização das três edições do Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Cidades, o primeiro ocorrido em Salvador em junho de 2005 por iniciativa da SECRI, o II Fórum em Campinas, em maio de 2006, e o III Fórum em Porto Alegre ocorrido em fevereiro de 2008. No Fórum das Secretarias de Relações Internacionais existe um movimento de se criar uma associação dos secretários de relações internacionais o que tenderia a propiciar um processo de articulação política e estratégica. É o que se espera e o que a sequência dos dias e dos mandatos da gestão pública municipal brasileira nos irá mostrar.

Assim, diante do contexto atual e do panorama evidenciado pela pesquisa, considera-se aqui fundamental repensar as relações entre o nível de governo central e os governos subnacionais frente à ação externa, visando a um maior alinhamento, se possível harmonioso, entre as várias esferas agindo no campo da política internacional. A presença de um grau de concertação, coordenação e cooperação efetivas entre as diversas instâncias de poder mostram-se como soluções a serem buscadas com primazia, com aprimoramento dos canais atuais de cooperação e de coordenação de ações, visando a um federalismo cooperativo e mais participativo, não só para potencializar a atuação paradiplomática hoje desenvolvida pelos municípios brasileiros, como também para evitar possíveis conflitos futuros entre as diversas esferas de governo, conforme bem o comprovam casos complexos como o do Canadá e o da Espanha. Estes países mostram que, mesmo sendo complexos Estados multinacionais que contam com importante grau de autonomia de suas comunidades, conseguem conviver com uma intensa atuação paradiplomática por parte de suas entidades subnacionais, em função da presença de instâncias de coordenação e de cooperação entre elas.

É bem verdade que a autonomia dos governos subnacionais, nestes dois casos, influencia inclusive a tomada de posições no âmbito da política externa

nacional, como vimos há cerca de dois anos, a recusa do governo espanhol em reconhecer a soberania do Kosovo. No caso do Canadá, pode-se interpretar o reconhecimento da soberania de Kosovo como indicador de maior integração da política externa federal com a paradiplomacia das entidades subnacionais. Não se pode esquecer, neste caso, a natureza dos pactos de união do Canadá (pacto federativo) e da Espanha (comunidades autônomas em um Estado espanhol).

Visto que o fenômeno paradiplomático prossegue sua trajetória crescente, sendo conduzido à margem de uma estrita legalidade, este estudo conclui ainda que se faz clara e imperativa a necessidade de uma profunda reflexão quanto ao papel e as possibilidades de atuação do nível subnacional no campo da política externa, considerando-se aqui dois elementos factuais. O primeiro relativo à realidade atual dos municípios, como consequência dos fenômenos flagrantes anteriormente citados que impactam diretamente no "espaço local" e impelem os governos subnacionais à corrida por respostas que possibilitem ampliação dos níveis de desenvolvimento e bem-estar social, superando ou amenizando as criticidades enfrentadas no bojo dos processos globalizatórios. É possível ler e interpretar o *boom* da atuação paradiplomática de municípios no Brasil pela ótica das necessidades crescentes em termos de desenvolvimento, estreitamente relacionadas com as lacunas deixadas pelas políticas públicas e pela crise de regulação do Estado no campo educativo, planejamento público e da saúde, por exemplo.

O segundo elemento motivador de uma reflexão frente a este quadro refere-se à base trina do modelo do federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, a qual eleva os municípios à categoria de entes federativos, o que aponta para uma tendência à cooperação a partir do exercício conjunto de competências pelas três esferas distintas de governo. Esta característica naturalmente mostra-se propícia a um engajamento cooperativo dos entes subnacionais nos processos de internacionalização, buscando alternativas de promoção do desenvolvimento em um contexto onde se evidencia a existência de espaço para a ação internacional da União, estados-federados e municípios, de forma proveitosa, transparente e democrática para a sociedade e o mais harmoniosa possível para o conjunto do Estado-Nação. Assim, ante esta realidade, uma questão bastante atual e discutida de forma recorrente no Direito Internacional é a possibilidade de entes subnacionais, em particular, estados membros e municípios de um Estado Federal, celebrar tratados e atos internacionais, o que tem gerado polêmicas e controvérsias por parte de diversos autores.

Algumas iniciativas para mudanças no ordenamento jurídico brasileiro devem ser citadas, a exemplo da proposta legislativa que propôs destinar aos entes subnacionais a prática de "convênios internacionais" (PLS n. 98/2006), mencionada por Branco (2007) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005, a chamada "PEC da Paradiplomacia", proposta pelo ex-deputado Costa (2008) que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição da República, para permitir que estados federados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, nenhuma destas tendo, porém vingado até o presente momento. Embora sem um sucesso concretizado na conquista pleiteada, a PEC da Paradiplomacia teve um mérito relevante no sentido de despertar para uma reflexão oficial sobre o tema, demonstrando ainda a complexidade e a dificuldade em constitucionalizar as relações internacionais federativas no Brasil, e manter o equilíbrio do princípio federativo. Prosseguem assim no Brasil as discussões oficiais entre diplomatas, juristas e estudiosos do assunto, sobre a criação de um marco legal para a atividade paradiplomática que possa definir norteamentos para esta atuação.

Outrossim, o elevado índice de atuação internacional sem uma instância específica voltada para o tratamento das questões internacionais (43% dos municípios analisados) impede a coordenação de ações tanto no nível interno na esfera municipal, como entre as diversas instâncias de poder público na construção de uma linha de ação estratégica articulada e com visão de longo prazo. A realidade também evidenciada pelo estudo quanto à incipiência de uma visão estratégica de longo prazo apresentada pelos municípios frente à sua paradiplomacia corrobora com esta constatação. Um ponto adicional de reflexão, aqui proposto refere-se à análise do nível de adequação das atuais estruturas orgânicas existentes nos municípios, frente ao desafio das missões dos órgãos responsáveis pela paradiplomacia nesta esfera de governo e a incipiência da maioria das estruturas identificadas na pesquisa.

Ademais, em face dos desafios advindos ao plano local com a globalização, há necessidade de se buscar novas formas de gestão que possam sanar os problemas enfrentados pelas cidades. Neste sentido, um aspecto de interesse para o qual esta pesquisa procura trazer alguma contribuição, dentre outros, refere-se ao conhecimento das experiências de inserção internacional consideradas exitosas pelos entes federados no âmbito subnacional municipal nas distintas regiões do país, visando a propiciar ações cooperativas horizontais entre os municípios, com ampliação de diálogo e intercâmbio de soluções locais e de "boas práticas". Este estudo considera que a propagação da paradiplomacia é hoje fundamental a fim de que as unidades que constituem o território nacional

possam se beneficiar do contexto internacional, respeitando as limitações impostas pelo governo federal.

Destarte, evidencia-se aqui a necessidade de criação e preservação de uma memória da ação internacional dos municípios, o que poderá lastrear a consolidação das atuais experiências e promover novas que propulsionem outros municípios no cenário internacional. Um vasto terreno para novas pesquisas aqui se configura, tanto voltadas para a "verdadeira teia" de municípios que hoje desenvolvem informalmente uma atuação paradiplomática sem, contudo, estarem aparelhados institucionalmente para tal, assim como novas pesquisas direcionadas para os municípios que já possuem órgãos com a atribuição do tratamento das questões internacionais. A partir do mapeamento e do estudo de caso aqui discutidos, muitas análises poderão prosseguir buscando um aprofundamento de questões prioritárias que aqui se delinearam, bem como o desenvolvimento de estudos de casos específicos de atuação paradiplomática de municípios cuja ação internacional se revela meritória de novas abordagens aprofundadas.

Por fim, o que parece mostrar-se teoricamente relevante após este estudo diz respeito à complexificação do atual contexto da política mundial, em que as arenas da política interna e externa (o *in* e o *out* das relações internacionais) se mostram interligadas e a condução das políticas envolve uma rede de relações entre as esferas subnacionais, nacionais e internacionais. A clássica divisão realista entre doméstico e internacional, com base na noção de uma fronteira territorial sob controle total dos Estados nacionais e na representação da soberania incondicionada, é reflexo de uma realidade histórica que não está mais em vigor. Mais do que isso, trata-se de uma visão ontológica das relações internacionais que merece pelo menos revisão e recontextualização, sobretudo no que tange à atuação dos governos subnacionais na política mundial contemporânea. (MILANI; LANIADO, 2006)

Um dos principais desafios políticos, doravante, é a institucionalização de uma genuína diplomacia "multicamadas", seguindo o conceito de Hocking (2004), que se fundamentaria no estabelecimento de mecanismos de ligação e instituições de coordenação e de cooperação entre os níveis de governo central, estadual e municipal, levando-os a compartilhar recursos e a buscar o equilíbrio da pluralidade de interesses nacionais e subnacionais, concedendo *voice* e um papel de relevância às entidades subnacionais, evitando assim crises nos pactos federativos e as ameaças de *exit* que podem surgir com os processos de globalização. Parafraseando Hirschman (1970), seria difícil pensar de outra forma a manutenção de *loyalty* entre os atores das relações federativas no campo da política externa.

Notas finais

Os capítulos 2 e 3 deste trabalho foram desenvolvidos com base em pesquisa empírica finalizada em março de 2008 junto às municipalidades brasileiras que de alguma forma tinham atividades paradiplomáticas ou potencial para exercê-las. Assim, face à dinâmica do mundo contemporâneo – ainda que parte dos municípios investigados se encontre hoje sob a mesma gestão, o que sugere menor possibilidade de descontinuidade nas linhas traçadas no plano de governo instituído – convém aqui indicar possibilidades de ocorrência de alterações em alguns aspectos identificados nas organizações municipais analisadas no referido período. Evidenciando-se tal possibilidade, configura-se a probabilidade de confirmar-se um dos pontos discutidos nas análises – que salientou o fato de que a paradiplomacia municipal no Brasil tende a desenvolver ações do tipo tentativa e erro, ou, parafraseando Vigevani (2004), do tipo *stop-and-go* –, o que se deveria também ao ainda embrionário estágio de conhecimento específico dos gestores atuantes no campo das relações internacionais. Tal fato se soma às já frequentes situações constatadas em momentos de mudanças de governos, quando os que ascendem ao poder frequentemente produzem mudanças nos direcionamentos e estratégias adotadas pelos governos precedentes. Isso é fortemente preocupante, em especial nas questões ligadas às políticas de longo prazo, caráter de que se reveste a "política externa" dos municípios, operacionalizada por meio da sua atuação paradiplomática.

Nesse sentido, ressalta-se como *Proxy* deste processo a constante mudança sofrida pelo órgão de relações internacionais da prefeitura de Salvador, foco do estudo de caso trazido na segunda parte do trabalho, implantado em 2005, quando foi criado o cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais. Constituiu-se a partir de então um Gabinete vinculado diretamente à Secretaria do Governo (SEGOV), ainda que o órgão tenha adotado a sigla SECRI, assumida em toda a sua linha de comunicação.

Ao final de 2007, após dois anos de atuação, a SECRI evidenciou estar "ganhando" força no sistema e implementou mudanças na sua estrutura, ampliando sua equipe, que atingiu a marca de 20 integrantes, passando a contemplar quatro áreas-coordenações (Cooperação Bilateral; Relações Multilaterais; Cooperação Descentralizada e Atração de Investimentos Internacionais). Em

adição, cria, no ano subsequente (início de 2008) nova assessoria, voltada exclusivamente para o tratamento de questões de raça e gênero, a Assessoria de África e Diáspora. Foi nestes dois momentos vivenciados pelo órgão que este trabalho se debruçou para o desenvolvimento do seu estudo de caso aportando os elementos descritivos e analíticos detalhadamente aqui apresentados. Os levantamentos, estudos e acompanhamentos realizados interna e presencialmente junto ao órgão foram finalizados em março de 2008.

Já no ano seguinte, em 2009, em entrevista complementar realizada junto ao orgão neste período, foi constatado que após as eleições municipais, a prefeitura de Salvador realizou um processo de reestruturação e extinguiu o seu Gabinete de Relações Internacionais, criando agora uma assessoria de relações internacionais, RI, da prefeitura e instituindo o cargo de assessor – ligado ao Gabinete do Prefeito. Tal mudança, conforme declarado à época pelo gestor em exercício, faria o órgão estar menos sujeito a mudanças políticas, o que, porém não se confirmou na prática, logo no ano seguinte. A assessoria, instituída em 2009, iniciou sofrendo redução de quadro de pessoal e restrição na infraestrutura anteriormente conquistada, bem como ampla mudança nos quadros, inclusive trazendo um novo titular para a condução do órgão, o qual permaneceu apenas cerca de seis meses no cargo. Internamente também foi implementada uma reestruturação no organograma, com extinção da Assessoria de África e Diáspora.

Posteriormente, ao final de 2009, o órgão volta a sofrer outra alteração do gestor titular e na esteira destas transformações, o ano de 2010 se inicia, trazendo para o órgão outra redução de infraestrutura (ainda que não fortemente significativa), no que tange a instalações prediais e equipamentos em geral e mais uma redução de equipe, que hoje está constituída por sete técnicos e nove estagiários (totalizando 16 integrantes), o que corresponde a 80% do quadro existente no período 2007-2008, apresentando ainda uma característica pouco animadora, com a parcela de quase 60% da equipe composta por estagiários. Houve ainda uma reestruturação interna, com extinção da Coordenação de Cooperação Descentralizada, tendo a Coordenação de Cooperação Bilateral absorvido as funções pela primeira desempenhadas.

Alguns prenúncios de ações parecem evidenciar, ainda que tardiamente (após cinco anos da implantação do órgão), uma tentativa de operacionalizar um ponto crucial indicado no discurso do titular à época da criação desta instância, quando da apresentação do seu plano de trabalho. Neste momento, o gestor denotou forte preocupação com a definição de uma atuação sinérgica e alinhada na esfera municipal, visto que as ações externas vinham sendo historicamente realizadas de forma dispersa no sistema da prefeitura. Hoje, parece

estar se partindo nesta direção e os gestores se mobilizam agora para constituir uma rede de contatos na estrutura da prefeitura de Salvador (PMS), na qual deverá haver um ponto focal em cada órgão do sistema PMS para contato direto com a assessoria municipal de RI e direcionamento de ações alinhadas e coordenadas de forma potencializada. Para a construção dessa proposta, a assessoria obteve apoio da cooperação espanhola por meio da AECID, a qual promoveu uma transferência tecnológica em gestão urbana, com o objetivo de criar um método de trabalho para a gestão da área internacional da prefeitura deste município.

Por fim, o órgão indica encontrar-se em fase de planejamento, já frente a uma conjuntura de recentes eleições governamentais, as quais poderão trazer um cenário que o encaminhe a prosseguir em uma trajetória de instabilidade que evidenciou passar desde a sua criação, ou quiçá, que leve a Assessoria de Relações Internacionais de Salvador a vivenciar um período de estabilidade que possa promover a institucionalização e a perenização das ações e parcerias já desenvolvidas, dando continuidade às iniciativas profícuas empreendidas nos seus seis anos de existência.

Referências

BADIE, Bertrand. *Um mundo sem soberania*: os Estados entre o artifício e a responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget, 2000. 326p. (Economia e Política).

BAHIA. *Decreto n. 10.355, de 23 de maio de 2007*. Aprova o Regimento do Gabinete do Governador. Disponível em: <http:/www.governador.ba.gov.br>. Acesso em: 22 nov. 2010.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental. Baseado no colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de mar. 2001.

BARTELSON, Jens. Three concepts of globalization. *International Sociology. Journal of the International Sociological Association*, v. 15, n. 2, jun. 2000.

BENACH Nuria; SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas y producción de imágenes de la ciudad contemporanea: Un análisis comparativo entre Barcelona y Curitiba. In: CIUDAD, COMUNICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA. Seminário Internacional. 1999. Disponível em: <http://www.ub.es>. Acesso em: 21 set. 2009.

BIERSTEKER, Thomas. State, sovereignty and territory. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Org.). *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, 2001.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. *Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.

______. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Brasília, v. 4, n. 1, jan./jul. 2007. Disponível em: <www.publicacoesacademicas.uniceub.br>. Acesso em: 07 mar. 2008.

BRASIL. *Decreto n. 6.181, de 3 de agosto de 2007*. Institui o Comitê de Articulação Federativa (CAF). Disponível em: <http://www.dji.com.br>. Acesso em: 22 nov. 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Relações internacionais federativas no Brasil*: estados e municípios. Gramma: Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, Amado Luiz. A Ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTERMANI,

Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Org.) Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMUNIDADE EUROPEIA. *Programa urbal*. Disponível em: <http://www.ec.europa.eu>. Acesso em: 19 fev. 2007.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

COSTA, André. *Fortalecendo as ações internacionais do Brasil*. Disponível em: <www.inforel.org>. Acesso: em 07 fev. 2008.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. *Geografia urbana*: os ritmos e os períodos históricos da urbanização dos países industrializados e dos países subdesenvolvidos. 2002. Disponível em: <www1.univap.br>. Acesso em: 01 jun. 2007.

DUARTE, Fábio; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. Cidade à venda: reflexões éticas sobre o marketing urbano. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 273-82, mar./abr. 2007.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations*: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990.

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 34, 1998.

______. *Ética e poder na Sociedade da Informação*. São Paulo: UNESP, 2001.

ENCICLOPÉDIA SARAIVA DO DIREITO. São Paulo: Saraiva, 1977. (v. 71)

FARIAS, Déborah Barros Leal. *Federalismo e relações internacionais*. 2000. 135 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Annablume, 2006.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. *A atuação internacional das unidades subnacional*: o caso da cidade de São Paulo. Campinas, 2004. Artigo preliminar à dissertação de mestrado.

GASPAR, Ricardo Carlos. *Economia política global e espaços metropolitanos*. São Paulo: FEA/PUC, 2005.

GLOBAL ECONOMICS PAPER. New York: Goldman Sachs Group, n. 99, 2003. Disponível em: < https://www.gs.com>. Acesso em: 03 mar. 2008.

GONZAGA DA SILVA, Elaini Cristina; SPECIE, Priscila; VITALE, Denise. *Atual arranjo institucional da política externa brasileira*. Brasília: IPEA, 2010, 47 p. (Texto para discussão nº 1489)

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HIRSCHMAN, Albert O. *Exit voice and loyalty*: responses to decline in firms, organizations, and States. Boston: Harvard University Press, 1970.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

______. Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los governos no centrales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). *Paradiplomacia*: las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

HOBSBAWN, Eric. *A Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais - 2006*. Rio de Janeiro, 2006. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconomica, 19)

______. *Sinopse preliminar do censo demográfico*. Rio de Janeiro, 2000. (v. 7) Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 06 mar. 2008.

JAKOBSEN, Kjeld; BATISTA, Sinoel; EVANGELISTA, Ana Carolina. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. *Estudios de Investigación*, Montevideo, n. 3, 2008. Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina. Disponível em: <http://www.observ-ocd.org>. Acesso em: 11 Dez. 2008.

JANKI, Dadi. *Pérolas de sabedoria*. São Paulo: Gente, 2000.

JAMESON, Samuel H. Administração municipal. Guanabara, Fundação Getúlio Vargas, v. 10, 1965.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). *Paradiplomacia*: las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

KINCAID, John. La competência internacional de los Estados Unidos y sus governos locales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). *Paradiplomacia*: las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani (Org.). A África do Sul e o IBAS. *Desafios da segurança humana*. Porto Alegre: UFRGS Editora/FUNAG/MRE, 2007.

KOTLER, Philip. *Administração de marketing*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LEME, Maria Cristina da Silva. O impacto da globalização em São Paulo e a precarização das condições de vida. *Revista Eure*, Santiago do Chile, v. 29, n. 87, p. 23-36, set. 2003.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. *Manual de estilo acadêmico*: monografias, dissertações e teses. Salvador: EDUFBA, 2001.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. O Estado de São Paulo como um ator internacional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 2, p. 94-101, 2002.

MARTINS, Luciano. *Novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 02 jan. 2008.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Les différentes dimensions de la globalisation et l'essai d'une régulation par le marché. *Cahiers du Bresil Contemporain*, Paris, n. 41-42, p. 97-135, 2000.

______. Globalização e contestação política na ordem mundial contemporânea. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 377-383, set./dez. 2006.

MILANI, Carlos R. S. Milani; LANIADO, Ruthy Nadia. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 479-498, set./dez. 2006.

NEWMAN, William H. *Ação administrativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1973.

NICHOLSON, Michael. L´influence de l´individu dans le système international. Considérations sur les structures. In: GIRARD, Michel. *Les individus dans la politique internationale*. Paris: Economica, 1994.

NOGUEIRA, João Ponte; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais*: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Carmem Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil*: o caso do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Su: UFRG, 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira. *Sistemas, organização e métodos*: uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais*: estudos de introdução. Curitiba: Juruá, 2007.

PAIVA, Donizetti Leonidas. A nova dinâmica do sistema econômico internacional: o avanço da globalização. In: CARMO, Edgar; MARIANO, Jefferson (Org.). *Economia internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales*: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PIOVESAN, Flavia. Sistema internacional de proteção dos direitos humanos: inovações, avanços e desafios contemporâneos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 mar. 2002.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. *Globalização e novos atores*: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ROCHEFORT, Michel. Cidades e globalização. *Mercator Revista de Geografia da UFC*, v. 1, n. 2, 2002.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004a.

______. *Política externa federativa*: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. 2004b. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

______. Relações internacionais federativas no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional: el caso de la red de mercociudes y la reunion especializada de municípios e intendencias: Grupo Mercado Comum. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

SAFATLE, Vladimir. Theodor Adorno: a unidade de uma experiência filosófica plural. In: Jorge de Almeida e Wolfgang Bader (org.). *Pensamento Alemão no Século XX*: grandes protagonistas e recepção no Brasil. São Paulo: Cosac Naify, 2009, p. 159-179.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007.

SALOMÓN, Mónica; SANCHEZ, J. The UN System and the process of political articulation of local authorities as a global actor. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 1, p. 127-147, 2008.

SALOMÓN, Mônica. La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2007. Brasília. *Anais...* Brasília: ABRI, 2007. Disponível em: <http://www.users.rdc.puc-rio.br>. Acesso em: 22 nov. 2010.

______. Paradiplomacia de regiones y paradiplomacia deciudades: los casos de Río Grande do Sul y de Porto Alegre. In: ZERAOUI, Zidane. (Ed.). *Regionalización y paradiplomacia*: la politica internacional de las regiones. Monterrey: Montiel y Soriana Editores, 2009.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.

______. A reinvenção das cidades na virada de século. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTANA, Aranay. Salvador: a luta pela reparação dos negros. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 50, 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br>. Acesso em: 10 ago. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Municipal de Relações Internacionais. *São Paulo e a Rede 10*: Luta contra a Pobreza Urbana. Programa de Cooperação URB-AL. Documento Final. São Paulo, 2005.

SASSEN, Saskia. El estado y la nueva geografia del poder. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. *Dicionário de relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

SOLDATOS, Panayotis. La Nouvelle Génération de Villes Internationales: Phénomène de Segmentation des Roles Traditionnels de L´état-nation. In: PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en Deçà de L´État-nation*. Bruxelas: Bruylant, 1996.

______. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors, In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations*: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil*: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. (v. 2)

TOSTES, Ana Paula B. Identidades transnacionais e o estado: viço e teimosia? *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, , n. 63, 2004.

UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme. State of the world's cities 2008/2009: harmonious cities. London, 2008. 224p. Disponível em: < http://www.unhabitat.org>. Acesso em: 09 jan. 2008.

UN-HABITAT. Annual Report 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 03 Jan. 2008.

UN-HABITAT. Annual Report 2005. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 03 Jan. 2008.

UN-HABITAT. Habitat Debate. v. 13, n. 1, mar. 2007. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 09 jan. 2008.

UN-HABITAT. Habitat Debate. v. 13, n. 2, jun. 2007. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 09 jan. 2008.

UN-HABITAT. Habitat Debate. v. 12, n. 3, set. 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 09 jan. 2008.

UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme. *Estratégia urbano-ambiental para a América e o Caribe*. Versão de 12 de fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www.unhabitat.org>. Acesso em: 04 jan. 2007.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division.

World population propects: the 2006 revision. Disponível em: < http://www.un.org>. Acesso em: 09 jan. 2008.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. World urbanization population propects: the 2007 revision. New York, 2008. Disponível em: < http://www.un.org>. Acesso em: 09 jan. 2008.

VAN DER PLUIJM, R.; MELISSEN, J. *City diplomacy*: the expanding role of cities in international politics. Clingendael: Netherland Institute of International Relations, 2007.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. *Globalização, democracia e ordem internacional*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, n. 62, 2006.

ZABALA, Naki Aguirre. Que sentido tiene hablar de paradiplomacia? In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). *Paradiplomacia*: las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

Sites consultados

ABC - Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em : <http://www.abc.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2007.

ACISLAN - Associação das Cidades Irmãs de Los Angeles. Disponível em: <geocities.com/acislan>. Acesso em: 11 jan. 2008.

AGECOM - Assessoria Geral de Comunicação Social do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.comunicacao.ba.gov.br>. Acesso em: 05 fev. 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <camara.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2007.

CÂMARA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO DO MERCOSUL. Disponível em: <mercosulsc.com.br>. Acesso em: 19 jan. 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. Disponível em: <www.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 26 fev. 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. Disponível em: <www.salvador.ba.gov.br.> Acesso em: 05 mar. 2008.

CGLU - United Cities and Local Governments. Disponível em: < www.cities-localgovernments.org>. Acesso em: 11 jan. 2008.

CIDADES BRASILEIRAS MEMBROS DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. <www.cidadeseducadorasdobrasil.palegre.com.br>. Acesso em: 11 jan. 2008.

CIDA - Agence Canadienne Development International. Disponível em: <acdi-cida.gc.ca>. Acesso em: 11 jan. 2008.

CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Disponível em: <www.cideu.org>. Acesso em: 11 jan. 2008.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: <cnm.org.br>. Acesso em: 23 mar. 2008.

CPLP - Comunidade dos Países da Língua Portuguesa Disponível em: <www.cplp.org>. Acesso em: 11 jan. 2008.

ECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponível em: <www.aecid.org>. Acesso em: 11 jan. 2008.

EUROSUD TRANS PORT. Disponível em: <http://www.eurosud-transport.asso.fr>. Acesso em: 05 mar. 2008.

FÓRUM DE AUTORIDADES LOCAIS PELA INCLUSÃO SOCIAL. Disponível em: <http://www.autoridadeslocais.com.br>. Acesso em: 01 jun. 2007.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Disponível em : <www.governador.ba.gov.br>. Acesso em: 11 jan. 2008.

IFC - International Financial Corporation. Disponível em: <www.ifc.org.>. Acesso em: 15 abr. 2007.

ÍNDICE FUNDAMENTAL DO DIREITO. Disponível em: <http://www.dji.com.br>. Acesso em: 06 fev. 2008.

JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão. Disponível em: <www.jica.org.br>.

MCT- MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Disponível em: <http://www.mct.gov.br>. Acesso em: 01 dez. 2007.

MERCOCIDADES. Disponível em: <www.mercocidades.org>. Acesso em: 18 jan. 2007.

MRE- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

OIT - Organização lnternacional do Trabalho. Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 10 fev. 2010.

ONU - Organização das Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <www.onu-brasil.org.br>.

PEOPLE TO PEOPLE INTERNATIONAL. Disponível em: <http://www.ptpi.org>. Acesso em: 11 jan. 2008.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em: 25 jan. 2007.

PORTAL PMS. Disponível em: <www.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2008

PROJETO BRICS. Disponível em: <http://brics.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 05 mar. 2008.

PROJETO BRICS. Disponível em: <http://brics.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 16 mar. 2008.

PROMO-BAHIA. Centro Internacional de Negócios do Estado. Disponível em: <www.promobahia.com.br>. Acesso em: 11 jan. 2008.

SECRI - Gabinete de Relação Internacional de Salvador. Disponível em: <www.secri.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2008.

SEHAB - Secretaria Municipal e Habitação. Disponível em: <www.sehab.salvador.ba.gov.br> Acesso em: 05 jan. 2008.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <www.senado.gov.br.>. Acesso em: 18 jan. 2007.

UCCLA – União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas. Disponível em: <www.uccla.pt>. Acesso em: 11 jan. 2008.

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas Disponível em: <www.unfpa.org.br>. Acesso em: 25 jan. 2007.

UNICEF - The United Nations Children's Fund. Disponível em: <www.unicef.org/>. Acesso em: 25 jan. 2007.

UNIDO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial. Disponível em: <www.unido.org.> Acesso em: 07 mar. 2008.

URBAL - Urbal Regional Aid Programme Disponível em: <ec.europa.eu/europeaid>. Acesso em: 11 jan. 2008.

USAID - United States Agency for International Development. Disponível em: <www.usaid.gov>. Acesso em: 11 jan. 2008.

Sites municipais visitados

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE AMERICANA. Disponível em: <www.americana.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARACAJU. Disponível em: <www.aracaju.se.gov.br> Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BELÉM. Disponível em: < www.belem.pa.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <portal1.pbh. gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU. Disponível em: <www.blumenau.sc. gov.br >. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA. Disponível em: <www.boavista.rr.gov. br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI. Disponível em: <www.camacari.ba.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. Disponível em: <www.campinas.sp.gov. br >. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE. Disponível em: <www.pmcg.ms. gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. Disponível em: <www.caxias.rs. gov.br >. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE. Disponível em: <portal.pmcg. pb.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CHUÍ. Disponível em: <www.chuibrasil.com.br>.Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM. Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ. Disponível em: <www.corumba.ms.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO. Disponível em: <www.portaldecubatao.com.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ. Disponível em: <www.cuiaba.mt.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. Disponível em: <www.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA. Disponível em: <www.diadema.sp.gov. br/>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. Disponível em: <www.duquedecaxias.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA. Disponível em: <www.feiradesantana.ba.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Disponível em: <www.pmf.sc.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Disponível em: <www.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇÚ. Disponível em: <www2.fozdoiguacu.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. Disponível em: <www.goiania.go.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. Disponível em: <www.gravatai.rs.gov .br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. Disponível em: <www.guarulhos. sp.gov.br/>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IPATINGA. Disponível em: <guia.ipatinga.mg. gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITAQUI. Disponível em: <www.itaqui.rs.gov.br> Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITÚ. Disponível em: <www.prefeituraitu.com.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES. Disponível em: < www.pjg.com.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ. Disponível em: <www.jacarei.sp.gov.br> Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JAGUARÃO. Disponível em: <www.jaguarao.com.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. Disponível em: <www.joaopessoa. pb.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE. Disponível em: <www.joinville.sc.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. Disponível em: <www.jundiai.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. Disponível em: <home.londrina.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MANAUS. Disponível em: <www.manaus.am.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ. Disponível em: <www.maceio.al.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ. Disponível em: <www.prefeiturademacapa.ap.gov.br >. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. Disponível em: <www.maringa.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE NATAL. Disponível em: <www.natal.rn.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU. Disponível em: <www.novaiguacu.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OLINDA. Disponível em: <www.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OSASCO. Disponível em: <www.osasco.sp.gov.br> Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO. Disponível em: <www.masterix.com.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PALMAS. Disponível em: <www.palmas.to.gov.br >. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PONTA-PORÃ. Disponível em: <www.pontapora.ms.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. Disponível em: <www.portovelho.ro.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RECIFE. Disponível em: <www.recife.pe.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Disponível em: <www.ribeiraopreto.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO. Disponível em: <www.pmrb.ac.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO DE JANEIRO. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO PRETO. Disponível em: <www.riopreto-mg.com>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RORAIMA. Disponível em: <www.boavista.rr.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. Disponível em: <http://www.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. Disponível em: <www.santamaria.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. Disponível em: <www.santanadolivramento.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. Disponível em: <www.santoandre.sp.gov.br >. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTOS. Disponível em: <www.santos.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. Disponível em: <www.saobernardo.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. Disponível em: <www.saoborja.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL. Disponível em: <www.saocaetanodosul.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. Disponível em: <www.saogoncalo.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Disponível em: <www.sjriopreto.org.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Disponível em: <www.sjc.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS. Disponível em: <www.saoluis.ma.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.capital.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. Disponível em: <www.sorocaba.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE TERESINA. Disponível em: <www.teresina.pi.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. Disponível em: <www.uberlandia.mg.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. Disponível em: <www.uruguaiana.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. Disponível em: <www.vitoria.es.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2007.

Apêndices

APÊNDICE A – Municípios selecionados para a pesquisa e População

I - Com Atuação Paradiplomática

	Região	Estado	Municípios com Atuação Paradiplomática e Órgão voltado para RI	População
1	SE	SP	Itu	135.304
2	NE	BA	Camaçari	161.151
3	NO	RR	Boa Vista	200.383
4	SU	RS	Santa Maria	243.396
5	NO	AC	Rio Branco	252.885
6	SU	RS	Foz do Iguaçu	258.389
7	SE	ES	Vitória	291.941
8	SE	SP	Jundiaí	322.798
9	SU	SC	Florianopolis	341.781
10	SE	SP	Diadema	356.389
11	SE	SP	Sao José do Rio Preto	357.862
12	SU	RS	Caxias do Sul	360.223
13	SE	SP	Santos	417.777
14	SU	SC	Joinville	429.004
15	SE	SP	Sorocaba	494.649
16	SE	SP	Santo André	648.443
17	SE	SP	Osasco	650.993
18	SE	SP	São Bernardo do Campo	701.289
19	SE	SP	Campinas	968.172
20	SE	SP	Guarulhos	1.071.268
21	NO	PA	Belém	1.279.861
22	SU	RS	Porto Alegre	1.360.033
23	NE	PE	Recife	1.421.993
24	SU	PR	Curitiba	1.586.848
25	NE	CE	Fortaleza	2.138.234
26	SE	MG	Belo Horizonte	2.232.747
27	NE	BA	Salvador	2.440.828
28	SE	RJ	Rio de Janeiro	5.851.914
29	SE	SP	São Paulo	10.405.867

Quadro 1a - Municípios selecionados para a pesquisa e volume populacional   Fonte: IBGE (2000).

	Região	Estado	Municípios com Atuação Paradiplomática e sem Órgão voltado para RI	População
1	SE	MG	Ouro Preto	66.256
2	SU	RS	Santana do Livramento	90.747
3	CO	MS	Corumbá	95.704
4	SE	SP	Cubatão	107.904
5	SE	SP	São Caetano do Sul	140.144
6	SE	SP	Jacareí	191.358
7	SE	MG	Ipatinga	212.453
8	SU	RS	Gravataí	232.447
9	NO	AP	Macapá	282.745
10	SU	PR	Maringá	288.465
11	NE	PB	Campina Grande	354.546
12	NE	PE	Olinda	368.666
13	NE	BA	Feira de Santana	481.137
14	CO	MT	Cuiabá	483.044
15	SE	SP	Ribeirao Preto	505.053
16	NE	PB	João Pessoa	595.429
17	NE	RN	Natal	709.536
18	NE	PI	Teresina	714.583
19	NE	AL	Maceió	796.842
20	NE	MA	São Luis	868.047
21	SE	RJ	São Gonçalo	889.828
22	NO	AM	Manaus	1.403.796

Quadro 1b - Municípios selecionados para a pesquisa e volume populacional Fonte: IBGE (2000).

II – Sem Atuação Paradiplomática

	Região	Estado	Municípios com Atuação Paradiplomática e Orgão voltado para RI	População
1	SE	MG	Rio Preto	4.746
2	SU	RS	Chuí	5.167
3	SU	RS	Jaguarão	30.093
4	SU	RS	Itaqui-Rs	39.770
5	CO	MS	Ponta-Porã	60.966
6	SU	RS	São Borja	64.814
7	SU	RS	Uruguaiana	126.654
8	CO	TO	Palmas	137.045
9	SE	SP	Americana	182.084
10	SU	SC	Blumenau	261.505
11	NO	RO	Porto Velho	334.585
12	SU	PR	Londrina	446.822
13	NE	SE	Aracaju	461.083
14	SE	MG	Uberlandia	500.488
15	SE	MG	Contagem	537.806
16	SE	SP	São José dos Campos	538.909
17	NE	PE	Jaboatão dos Guararapes	580.795
18	CO	MS	Campo Grande	662.534
19	SE	RJ	Duque de Caxias	770.865
20	SE	RJ	Nova Iguaçu	915.366
21	CO	GO	Goiânia	1.090.737

Quadro 2 - Municípios sem atuação paradiplomática e volume populacional
Fonte: IBGE (2000).

APÊNDICE B - Histórico de iniciativas com interesses em celebração de acordos de irmanamentos ocorridas entre cidades dos diversos continentes e o município de Salvador

(Período: 1962 a 2007)

América do Sul

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	**BUENOS AIRES | Argentina**	Sem ações	-	Lei Nº 4.762/1993 autorizando irmanamento
2	**SAN MIGUEL DE TUCUMAN | Argentina**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
3	**SANTIAGO | Chile**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
4	**VALPARAÍSO | Chile**	Sem ações	-	Lei Nº 6.327/2003 autorizando irmanamento
5	**CARTAGENA DAS ÍNDIAS | Colômbia**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
6	**QUITO | Equador**	Sem ações	-	Lei Nº 5.956/2001 autorizando irmanamento
7	**Cayenne | Guiana Francesa**	**INTENÇÕES**	**3/9/1987**	**Decreto Nº 269/1987 aprovando acordo de intenções firmado entre as cidades**
		COOPERAÇÃO	**25/11/2005**	
8	**ASSUNÇÃO | Paraguai**	Sem ações	-	Lei Nº 5.375/1998 autorizando irmanamento
9	MONTEVIDÉU | Uruguai	Sem ações	-	Lei Nº 6.029/2001 autorizando irmanamento

Quadro 1 – Relacionamento de Salvador com cidades na América do Sul
Fonte: Adaptado da SECRI

América do Norte

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	**Atlanta | Estados Unidos**	Sem ações	-	
2	**Filadélfia | Estados Unidos**	-	-	
3	**LOS ANGELES | Estados Unidos**	**IRMANAMENTO (*)**	**26/4/1962**	**(*) Sem documentação**
4	**Miami | Estados Unidos**	-	-	
5	**New York | Estados Unidos**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
6	**NORFOLK | Estados Unidos**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento

Quadro 2 – Relacionamento de Salvador com cidades na América do Norte
Fonte: Adaptado da SECRI.

América Central

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	**Havana | Cuba**	**IRMANAMENTO**	**16/12/1993**	**Lei Nº 4.735/1993 autorizando irmanamento**
2	**ROSEAU | Dominica**	Sem ações	-	
3	**San Salvador | El Salvador**	Sem ações	-	Lei Nº 5.776/2000 autorizando irmanamento

Quadro 3 – Relacionamento de Salvador com cidades na América Central
Fonte: Adaptado da SECRI.

África

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	**LUANDA | Angola**	Sem ações	-	Lei Nº 6.555/2004 autorizan do irmanamento
2	**COTONOU | Benin**	**IRMANAMENTO**	**18/6/1987**	
3	**OUIDAH | Benin**	**INTENÇÕES**	**17/8/2007**	
		COOPERAÇÃO	**17/8/2007**	
4	**GABÃO - LIBREVILLE | Gabão**	Sem ações	-	Lei Nº 5.956/2001 autorizan do irmanamento
5	**BOKÉ | Guiné-Conacri**	Sem ações	-	Projeto de Lei em tramitaçã na Câmara
6	**ESSAOUIRÁ | Marrocos**	Sem ações	-	Aguardando Projeto de Lei
7	**MARRAKECH | Marrocos**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizan do irmanamento
8	**ILHA DE MOÇAMBIQUE | Moçambique**	Sem ações	-	
9	**MAPUTO | Moçambique**	Sem ações	-	Projeto de Lei em tramitaçã na Câmara
10	**PEMBA | Moçambique**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizan do irmanamento
11	**ABUJA | Nigéria**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizan do irmanamento
12	**LAGOS | Nigéria**	Sem ações	-	Aguardando Projeto de Lei
13	**São Tomé e Príncipe**	Sem ações	-	Aguardando Projeto de Lei

Quadro 4 – Relacionamento de Salvador com cidades na África
Fonte: Adaptado da SECRI.

Ásia

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	**DALIAN | China**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
2	**GUANGZHOU | China**	**INTENÇÕES**	**9/4/1996**	**Lei Nº 5.118/1996 autorizando irmanamento**
3	**HARBIN | China**	**INTENÇÕES**	**28/5/2002**	**Lei Nº 6.240/2002 autorizando irmanamento**
		ATA DE Conversações	**14/10/2002**	(*) Irmanamento firmado segundo D.O.L. – sem documentação.
		IRMANAMENTO (*)	**8/4/2003**	
4	**KAOHSIUNG | China**	Sem ações	-	Lei Nº 6.654/2005 autorizando irmanamento
5	**SHANDONG - Província | China**	COOPERAÇÃO (*)	-	(*) Acordo de Cooperação firmado entre o Governo do Estado e a Província de Shandong em 09/11/1999 – sem documentação
6	**SHENZHEN | China**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
7	**BALI | Indonésia**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
8	**KIOTO | Japão**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
9	**NARA | Japão**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento

Quadro 5 – Relacionamento de Salvador com cidades na Ásia
Fonte: Adaptado da SECRI.

Europa

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	**HEIDELBERG | Alemanha**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
2	**MUNIQUE | Alemanha**	NÃO	**-**	contato pontual sem sequenciamento
3	**BAKU | Azerbaijão**	Sem ações	**-**	Lei Nº 4.144/1990 autorizando irmanamento
4	**BARCELONA | Espanha**	**COOPERAÇÃO (*)**	**14/5/2004**	**(*) Sem documentação.** **Lei Nº 5.336/1998 autorizando irmanamento**
5	**CÁDIZ | Espanha**	Sem ações	-	Lei Nº 6.921/2006 autorizando irmanamento
6	**MADRID | Espanha**	Sem ações	-	Decreto Nº 708/1995 aprovando Convênio Geral de Colaboração
7	**Pontevedra - Província| Espanha**	**IRMANAMENTO**	**27/3/1992**	**Lei Nº 4.379/1991 autorizando irmanamento**
8	**CHARENTE-MARITIME | França**	**INTENÇÕES** **COOPERAÇÃO (*)**	**17/4/2007**	**(*) Acordo Tripartite entre a Prefeitura de Salvador, Governo da Bahia e o Departamento de Charente-Maritime.**
9	**GRENOBLE | França**	Sem ações	-	Decreto Nº 318/1989 aprovando Protocolo de Cooperação Técnica
10	**SAIN MALO | França**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
11	**CAGLIARI | Itália**	Sem ações	-	Lei Nº 6.471/2004 autorizando irmanamento
12	**Ferrara | Itália**	Sem ações	-	Lei Nº 6.722/2005 autorizando irmanamento
13	**FLORENÇA | Itália**	Sem ações	-	Decreto Nº 439/1991 aprovando Protocolo de Geminação
14	**NAPOLI | Itália**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
15	**SANT'ORESTE | Itália**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
16	**Sciacca TÉRME | Itália**	**IRMANAMENTO**	**27/7/2001**	**Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento**
17	**TURIM | Itália**	**COOPERAÇÃO**	**8/9/2003**	contato pontual sem sequenciamento
18	**Angra do HeroÍsmo | Portugal**	**IRMANAMENTO**	**27/12/1985**	contato pontual sem sequenciamento
19	**CASCAIS | Portugal**	**IRMANAMENTO**	**27/12/1985**	contato pontual sem sequenciamento
20	**FIGUEIRA DA FOZ | Portugal**			Lei Nº 6.530/2004 autorizando irmanamento
21	**LISBOA | Portugal**	**IRMANAMENTO**	**3/4/1995**	**Lei Nº 4.858/1994 autorizando irmanamento**
22	**Krasnodar | Rússia**	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
23	**IZMIR | Turquia**	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento

Quadro 6 – Relacionamento de Salvador com cidades na Europa
Fonte: Adaptado da SECRI.